

Juliana Cainelli de Almeida  
Adir Ubaldo Rech

# ZONA COSTEIRA URBANA

RELAÇÃO DO HOMEM COM A NATUREZA E REGULAMENTAÇÃO  
DA OCUPAÇÃO EM RAZÃO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL



# **ZONA COSTEIRA URBANA**

Relação do homem com a  
natureza e regulamentação  
da ocupação em  
razão da função  
socioambiental

## **FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL**

*Presidente:*

José Quadros dos Santos

## **UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL**

*Reitor:*

Evaldo Antonio Kuiava

*Vice-Reitor:*

Odacir Deonísio Graciolli

*Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:*

Juliano Rodrigues Gimenez

*Pró-Reitora Acadêmica:*

Nilda Stecanela

*Diretor Administrativo-Financeiro:*

Candido Luis Teles da Roza

*Chefe de Gabinete:*

Gelson Leonardo Rech

*Coordenadora da Educs:*

Simone Côrte Real Barbieri

## **CONSELHO EDITORIAL DA EDUCS**

Adir Ubaldo Rech (UCS)

Asdrubal Falavigna (UCS) – presidente

Cleide Calgaro (UCS)

Gelson Leonardo Rech (UCS)

Jayme Paviani (UCS)

Juliano Rodrigues Gimenez (UCS)

Nilda Stecanela (UCS)

Simone Côrte Real Barbieri (UCS)

Terciane Ângela Luchese (UCS)

Vania Elisabete Schneider (UCS)

**Juliana Cainelli de Almeida**  
**Adir Ubaldo Rech**

# **ZONA COSTEIRA URBANA**

Relação do homem com a  
natureza e regulamentação  
da ocupação em  
razão da função  
socioambiental



**Revisão:** Ivone Polidoro Franco  
**Imagem capa:** Rogerio Pereira Junior  
**Editoração:** Traço Diferencial

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Universidade de Caxias do Sul  
UCS – BICE – Processamento Técnico

---

A447z Almeida, Juliana Cainelli de

Zona costeira urbana : relação do homem com a natureza e regulamentação da ocupação em razão da função socioambiental / Juliana Cainelli de Almeida, Adir Ubaldo Rech. – Caxias do Sul, RS : Educs, 2020.

166 p. ; 21 cm.

Dados eletrônicos (1 arquivo)

Apresenta bibliografia

ISBN 978-65-5807-134-1

Modo de acesso: World Wide Web

1. Zoneamento – Legislação. 2. Costa – Brasil. 3. Costa – Rio Grande do Sul. 4. Desenvolvimento sustentável. I. Título. II. Rech, Adir Ubaldo.

CDU 2. ed.: 349.44

---

Índice para o catálogo sistemático:

1. Zoneamento – Legislação	349.44
2. Costa – Brasil	551.4.038(81)
3. Costa – Rio Grande do Sul	551.4.038(816.5)
4. Desenvolvimento sustentável	502.131.1

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária  
Paula Fernanda Fedatto Leal – CRB 10/2291

Direitos reservados à:



– Editora da Universidade de Caxias do Sul

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil  
Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil  
Telefone / Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR: (54) 3218 2197  
Home page: [www.ucs.br](http://www.ucs.br) – E-mail: [educs@ucs.br](mailto:educs@ucs.br)



## **DEDICATÓRIA E AGRADECIMENTOS**

Este livro é o resultado final do mestrado em Direito Ambiental na Universidade de Caxias do Sul (UCS), no qual tive a honra de ser orientada pelo Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech e ainda ter o privilégio de compartilhar a construção desta obra. Foram dois anos de idas e vindas do Litoral à Serra gaúcha e, ao longo desse período, tive a oportunidade de fazer conexões incríveis com pessoas que me aproximaram, ainda mais, do meu propósito de vida.

Assim, agradeço a Deus por ter aberto portas e me capacitado para concluir esta obra. Ele realmente tem me colocado em lugares estratégicos, para que meu chamado possa ser desenvolvido e cumprido com excelência.

Agradeço e dedico esta obra à minha família, que nunca mediu esforços para que eu pudesse atuar na profissão que escolhi.

Por fim, na pessoa do meu pai, Júlio Almeida, agradeço aos juristas que contribuíram para a construção do primeiro livro da minha carreira. Fico feliz em saber que as críticas construtivas e sugestões finais foram dadas pela pessoa que é a melhor representação do Pai Eterno em minha vida.

**Juliana Cainelli de Almeida**



# SUMÁRIO

## **Introdução / 9**

### **1 A ocupação da zona costeira como parte da história e da sobrevivência humanas / 15**

- 1.1 A formação das cidades em decorrência da relação do homem com a natureza / 15
- 1.2 A sustentabilidade das ocupações no meio urbano / 28
- 1.3 A zona costeira urbana e as cidades litorâneas sustentáveis / 41

### **2 A legislação aplicável à zona costeira brasileira e seus reflexos na ocupação humana / 55**

- 2.1 A legislação ambiental atinente aos espaços especialmente protegidos / 55
- 2.2 A legislação específica referente à zona costeira / 69
- 2.3 O zoneamento da zona costeira urbana diante dos desafios da atual legislação brasileira / 86

### **3 A função socioambiental e a regularização da zona costeira urbana / 101**

- 3.1 A função socioambiental como fator determinante para a regularização da zona costeira urbana / 101
- 3.2 O uso e a ocupação da zona costeira urbana no Rio Grande do Sul / 124
- 3.3 Do valor histórico cultural e social de uma área urbana consolidada em zona costeira, especificamente com relação às praias urbanas no Município de Torres / 137

## **Referências / 153**



## INTRODUÇÃO

O presente livro tem por escopo o exame de questões afetas à zona costeira urbana, realizando uma análise acerca da relação do homem com a natureza e a regulamentação decorrente da função socioambiental. Analisa-se, sobretudo, a formação das cidades e a sustentabilidade das ocupações do meio urbano, para que seja possível transformar a zona costeira urbana em espaço para o desenvolvimento de cidades litorâneas sustentáveis. Definir qual é a legislação aplicável à zona costeira urbana brasileira, tanto as que tratam de matéria puramente ambiental, quanto as específicas do gerenciamento costeiro. Pontuar de que modo o zoneamento pode ser eficaz diante dos atuais desafios da área. Ainda, se objetiva entender a função socioambiental como fator determinante para a regularização da zona costeira urbana, determinando o uso e a ocupação, inclusive, no Estado do Rio Grande do Sul. Por fim, analisa-se o caso concreto da Praia Grande, no Município de Torres, onde quiosques localizados em praia urbana classe C estão em vias de serem demolidos. O método aplicado é o hipotético-dedutivo, com análise da legislação ambiental e urbanística, assim como da doutrina, de artigos científicos, e da jurisprudência correspondente à zona costeira urbana, por conseguinte, utiliza-se a técnica estudo de caso.

A ocupação da zona costeira faz parte da história da sobrevivência humana. Desde os primórdios da formação das cidades, essa área é escolhida por propiciar maior qualidade de vida aos seus habitantes em comparação às demais. Uma vez que toda e qualquer atividade humana utiliza recursos naturais, e que o ser humano é dependente da natureza, a escolha do lugar de habitação sempre foi pautada por elementos

facilitadores da sobrevivência em cada região. Característica importante para a ocupação de um espaço, portanto, é seu potencial em atender às necessidades antropológicas.

As interligações entre a terra e o mar, com água e recursos naturais em abundância, fazem da zona costeira um local privilegiado para a aproximação do homem com a natureza e, conseqüentemente, para a construção de cidades; lugares esses, onde se instala a superestrutura político-administrativa de uma sociedade, os quais decorrem da escolha de espaços que oferecem serviços ambientais necessários à sobrevivência humana e o desenvolvimento de atividades sociais, como moradia, atividades econômicas e de lazer, com incremento de tecnologias, tudo organizado por meio de regras de convivência e ocupação adequada. Ocorre que a adoção de normas que não asseguram a sustentabilidade entre a função ambiental dos espaços e a necessária função social, tendo como regra a sustentabilidade, onde é passível e necessária a convivência entre o meio ambiente natural e o meio ambiente criado, o que se tem inventado são conflitos em face das discrepâncias entre as situações preconizadas nas normas e as situações fáticas.

A apropriação da natureza revela a cultura local, sendo necessário um ordenamento que propicie segurança jurídica aos habitantes, como o zoneamento, cujo objetivo é garantir a sustentabilidade natural na ocupação do meio urbano.

No Brasil, apesar da abundância de recursos naturais, o uso costuma ser errôneo, verificando-se extremos de luxo e escassez. Entende-se que existe uma crise ecológica, portanto, busca-se uma nova visão que conecte, de maneira sistemática, os processos ecológicos, tecnológicos e culturais às cidades. Para tanto, traz-se a sustentabilidade como diretriz vinculante para o reordenamento dos espaços já ocupados e dos que ainda não de ser, pela criação e aplicação de normas urbanísticas.

Diante da realidade brasileira, ressaltando-se a forma inadequada por meio da qual a ocupação humana se desenvolveu, urge a aplicação de medidas que qualifiquem o

meio urbano, através de novas relações funcionais, que integrem, novamente, o meio ambiente natural às urbes.

Para tanto, iniciaremos com uma reflexão acerca da história da formação das cidades, que segue até a caracterização específica do que é a zona costeira urbana brasileira, onde estão localizadas as urbanizações litorâneas, suas características e a necessidade de uma regulamentação que não ignore a função ambiental dos espaços, mas, também, que respeite a função social desses mesmos espaços, ocupados ao longo da história do homem, cuja sustentabilidade é o fundamento das normas urbanísticas que se impõem. Regras criadas, sem essa preocupação, violam fundamentos naturais da vida humana e sua evolução para a civilidade.

Em seguida, trataremos das normas existentes sobre a zona costeira, iniciando com a legislação de cunho ambiental e atinente aos espaços protegidos. Entre elas, a Constituição Federal brasileira de 1988, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), e o Código Florestal Federal.

A regência normativa específica referente a essa região é dirigida pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e, através dele, todo o planejamento é definido, para que essa área seja protegida. Adentra-se, então, nos zoneamentos, mais especificamente, no Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), que é o principal instrumento de gerenciamento existente, estabelecendo as diretrizes de ocupação e uso dos recursos naturais.

Destacam-se, nesse contexto, também, o Projeto Orla e os Planos de Gestão Integrados (PGIs), ou Planos de Intervenção, compreendidos como aqueles que, teoricamente, colocariam em prática ações para gerir tanto a zona costeira não urbanizada quanto a mais urbanizada.

Trataremos do zoneamento da zona costeira urbana, apresentado como um dos principais desafios da atual legislação brasileira incidentes nessa área. Busca-se atender à

local, como a urbanização, com foco específico na importância da ação local-municipal, com relação ao Estatuto da Cidade, aos Planos Diretores e à definição de zonas de ocupação urbana e de interesse local-rural, verificando-se uma omissão da legislação local quanto à falta de planejamento adequado na ocupação humana.

Por fim, a função socioambiental da zona costeira urbana é apresentada como fator determinante, para que ocorra a regularização da área em questão, levando em consideração a função ambiental e a função social dos espaços ocupados ou a serem ocupados, levando-se em conta de que o Código Florestal, ao conceituar a função ambiental das Áreas de Proteção Permanente (APPs), não proíbe ocupações que não venham descaracterizar a função ambiental. Os elementos de caracterização da área urbana consolidada, os requisitos necessários à sua regularização fundiária e o conceito de função ambiental das APPs, são detalhados através da legislação atual de regularização fundiária.

Trazemos para análise, ainda, um caso concreto no Estado do Rio Grande do Sul para aprofundar todo o tema, acrescentando-se as legislações estaduais, os Planos de Gerenciamento Costeiro e de Gestão Integrada, assim como as peculiaridades do Estado em pauta. O caso específico em análise é a região do Litoral Norte, com aplicação do regramento de ocupação e uso da zona costeira urbana.

Adentra-se, assim, no ponto subsequente: os conflitos que, ao invés de serem resolvidos com planejamento, são judicializados, representando mais de 70 ações civis públicas envolvendo a zona costeira do Litoral Norte, tratando-se, em grande maioria, de empreendimentos imobiliários e atividades urbanas.

É importante, salientar que a falta de legislação local nos Planos Diretores, acaba impondo-se a aplicação de legislação geral, sem observância do princípio da sustentabilidade e da natureza das APPs, que têm uma função ambiental, mas que pode, também, admitir a função social de forma

sustentável e sem descaracterizar a função ambiental desses espaços.

Com um recorte ainda mais delimitado, traz-se a análise de caso concreto que, atualmente, ocorre no Município de Torres. Eis que existem ações civis públicas visando à demolição de estabelecimentos na zona costeira urbana, por se aplicar a tais casos, exclusivamente, a legislação ambiental, desconsiderando-se o contexto fático, a função social dessas ocupações e a possibilidade de não descaracterizar a função ambiental, decisões dissociadas de um planejamento adequado e real.



## Capítulo 1

---

# A ocupação da zona costeira como parte da história e da sobrevivência humanas

### **1.1 A formação das cidades em decorrência da relação do homem com a natureza**

Inicia-se a presente reflexão com o fato de que toda e qualquer atividade humana utiliza recursos naturais. Pode-se afirmar, inclusive, que é dependente da natureza. É inquestionável que o homem necessite dela para sobreviver, bem como para se desenvolver em todos os aspectos. A relação do homem com a natureza é o foco desta secção, que mostra o quanto é imprescindível refazer essa ligação, existente desde tempos antigos, quando sequer era possível imaginar a vida em cidades, e entender quais são os pontos facilitadores de formação do meio urbano em zona costeira. As cidades antigas nasceram ao longo de encostas marítimas ou de rios. Ignorar isso é negar a necessidade de convivência entre o homem e a natureza.

O ser humano, a chamada espécie *homo sapiens*, surgiu na Terra, há cerca de 195 mil anos, desenvolvendo-se muito nos últimos 10 mil anos. Assim sendo, formaram-se sociedades

que criaram relações complexas, inclusive por desenvolverem a agricultura e a criação de animais. Por meio de tal desenvolvimento, por muitos milênios, a espécie humana se expandiu, ocupando espaços sobre o Planeta através de diversas formas de interação. Esse modo de estar-no-mundo foi consolidado através da cultura, devido a características biológicas do ser humano, que interferiu de maneira intensa e radical na história, diferentemente dos demais seres vivos.<sup>1</sup>

Ainda, há mais de 10 mil anos, surgiu a revolução neolítica ou agrícola, quando o homem passou a ter suprimento alimentar regular e, por vezes, excedente. Consequentemente, à medida que cresciam os agrupamentos humanos, mais conhecimento foi sendo produzido e acumulado sem se alterar a percepção de que jamais poderiam viver separados da natureza. O conhecimento comum a todos era de que essa é um ente vivo, por isso, sente e reage como todo ser vivo.<sup>2</sup>

A ocupação humana na Terra, por isso, ocorreu levando em consideração o ambiente natural e a proteção dos ecossistemas como condição da própria sobrevivência. Por esse motivo, o homem escolheu habitar espaços com abundância de água e frutas, que fossem facilitadores da caça e propícios para cultivo. Do mesmo modo, buscou espaços que garantissem segurança, como o alto dos morros, transporte e acesso à água, como as margens dos rios. Muito antes de qualquer intervenção, de organização em forma de Estado, ou de regras de ordenamento sobre os espaços escolhidos, deram-se ocupações por necessidades antropológicas.<sup>3</sup>

Dados históricos mostram que os primeiros aglomerados sedentários e com densidade considerável de população se formaram na Mesopotâmia, por volta de 3.500 a. C., no Egito,

---

<sup>1</sup> MENDONÇA, Rita. **Conservar e criar:** natureza, cultura e complexidade. São Paulo: Senac, 2005. p. 49.

<sup>2</sup> MENDONÇA, *op. cit.*, p. 53.

<sup>3</sup> RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, Direito Urbanístico e Ambiental:** instrumentos de planejamento. Caxias do Sul: EDUCS, 2016. p. 20.

em 3.000 a. C., e na China e Índia, há cerca de 3.000 a 2.500 a. C. A partir desses povoados, um sistema de divisão e distribuição se desenvolveu como expressão do desdobramento de uma capacidade técnica de organização social. Um sistema que incluía centros religiosos, administrativos e políticos, a expressão espacial de uma complexidade social determinada por um processo de apropriação e de reinvestimento do produto do trabalho.<sup>4</sup>

Inclusive, nos estudos sobre esses povos tradicionais, que são civilizações importantes da história e grandes expressões do talento humano, observou-se que o marco inicial foi o desenvolvimento na região do chamado Crescente Fértil, entre os rios Tigre e Eufrates. Foi, nessa região, que emergiram grandes construções, cidades populosas, tecnologias de guerra e documentos indicando o surgimento da escrita.<sup>5</sup>

Desde as primeiras ocupações de territórios, primou-se por locais com interligações fáceis entre a terra e o mar, com água e recursos naturais em abundância, e que, caso não tivessem essas características com relação à água, que pudessem, ao menos, obtê-la cavando reservatórios para mananciais pluviais. Ressalta-se, portanto, esse claro e determinante fator para escolher o local para formação de cidades.<sup>6</sup>

Com o crescimento da população, a concentração de pessoas tornou-se maior em espaços menores, porque, além de exigir toda espécie de suprimentos, a apropriação da natureza ocorreu em espaços facilitadores de convívio e, obviamente, mais sensíveis à degradação ambiental. Não obstante, com a percepção de que as áreas não eram apenas pontos de habitação, mas, sim, de desenvolvimento da vida

---

<sup>4</sup> CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 42.

<sup>5</sup> MENDONÇA, *op. cit.*, p. 49.

<sup>6</sup> ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Escala, 2006. p. 131.

das pessoas, houve a necessidade de organizar instrumentos que trouxessem equilíbrio ambiental à manutenção dos ecossistemas.

Ao relatar a história da formação das cidades na Grécia e Roma antiga, Fustel de Coulanges descreve que, antes mesmo das cidades, muitas cúrias,<sup>7</sup> ou fratrias<sup>8</sup> agruparam-se, formando tribos.<sup>9</sup> Desse modo, as tribos eram corpos independentes com formas especiais de prestar culto aos deuses, marcadas pela religião que as unia quando havia semelhanças de culto. Por conseguinte, assim como várias fratrias se fundiram formando tribos, várias tribos associaram-se, passando, então, a existir a cidade em razão dessas alianças. Nessa oportunidade, “várias famílias formaram fratrias, várias dessas, a tribo, e várias dessas últimas, a cidade. Família, fratria, tribo e cidade são, aliás, sociedades exatamente semelhantes entre si, nascidas umas das outras através de uma série de federações”.<sup>10</sup>

A construção das sociedades, em forma de cidade, ocorreu de modo natural, sendo incontroverso o fato de que “a cidade é uma construção antropológica e que deve transcender o próprio tempo, pois deve levar em consideração o passado, o presente e o futuro”.<sup>11</sup> Corrobora essa afirmação o pensamento de Platão de que a cidade nasceu porque nenhum ser humano basta-se por si mesmo; pelo contrário, necessita de outros seres humanos para satisfazer necessidades básicas. A cidade surgiu, portanto, como uma forma facilitadora de satisfazer essas necessidades através da reunião de pessoas, com qualidades

---

<sup>7</sup> Estrutura composta pela reunião de algumas famílias da Roma antiga.

<sup>8</sup> Estrutura composta pela reunião de algumas famílias da Grécia antiga.

<sup>9</sup> FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade antiga**: o estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Trad. de J. Cretella Júnior e Agnes Cretella. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 152.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>11</sup> RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico**: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 15.

de associados que compreendem dons diferentes e complementares, sendo essa, portanto, a razão da criação de cidades.<sup>12</sup>

A urbe trouxe consigo “uma mobilização de potencial humano, um domínio sobre os transportes entre lugares distantes, uma intensificação de comunicação por longas distâncias no espaço e no tempo, uma explosão de inventividade”, um desenvolvimento em grande escala de engenharia civil, e a promoção da elevação da produtividade agrícola.<sup>13</sup>

Logo, é a cidade o lugar geográfico onde se instala a superestrutura político-administrativa de uma sociedade, decorrente do desenvolvimento técnico e social (natural e cultural) que necessita ampliar suas dimensões, formando, até mesmo, sistemas de distribuição e de troca. Forma-se, inclusive, um sistema institucional de investimento no que concerne, particularmente, à cultura e à técnica.

Assim, foram criadas estruturas necessárias à segurança dos ocupantes, às novas técnicas construtivas, à viabilização de transporte e de água. Surgiram, nesse contexto, soluções conceituais visando permitir a convivência entre a situação fática – consolidada – e a situação preconizada pela norma – ideal.

A estrutura embrionária da cidade já existia na aldeia, depois surgiram casas, oratórios, poços e vias públicas, ou seja, estrutura. Então, entende-se que as invenções e diferenciações orgânicas apenas aguardavam o momento exato de serem levadas avante para compor a estrutura mais complexa da localidade.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> PLATÃO. **La República**. Trad. de José Manuel Pabón. Madrid: Alianza, 2000. p. 139.

<sup>13</sup> MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 38.

<sup>14</sup> MUMFORD, *op. cit.*, p. 27.

Ademais, nota-se que o homem, por necessidade, fixou moradia em comunidades perto de cursos, reservatórios e mares, já que a água é a viabilizadora e facilitadora da vida, seja pela necessidade de dessedentação, seja pela irrigação, pelo transporte e pela pesca.

Por seu turno, Aristóteles afirma que toda cidade é uma espécie de associação que se forma em razão de um alvo comum.<sup>15</sup> Acrescenta que a sociedade, que era constituída por diversos burgos,<sup>16</sup> formou uma cidade completa nascida, principalmente, da necessidade de viver. Porém, para que se viva, obrigatoriamente, deve-se manter ligação e relacionamento entre a cidade e a natureza, conforme afirma o trecho a seguir:

Eis por que toda cidade se integra na natureza, pois foi a própria natureza que formou as primeiras sociedades. A natureza era o fim dessas sociedades; e a natureza é o verdadeiro fim de todas as coisas. Dizemos, pois, dos diferentes seres, que eles se acham integrados na natureza quando tenham atingido todo o desenvolvimento que lhes é peculiar.<sup>17</sup>

O cerne da questão trazida é essencial para que se possa aprofundar o tema, no sentido de que a aproximação entre o homem e a natureza é vital ao ser humano, e, obrigatoriamente, ocorreu ao longo dos anos. O ser humano é, desde sempre, dependente dos recursos naturais e decorre dessa dependência a necessidade de normas para reger a convivência de forma adequada.

Há a necessidade de aproximação e apropriação da natureza, para que o ser humano possa nutrir seu corpo, exercer suas atividades e desenvolver seu modo de vida. Não há como

---

<sup>15</sup> ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Escala, 2006. p. 13.

<sup>16</sup> Os burgos eram vilas fortificadas que existiam na Idade Média.

<sup>17</sup> ARISTÓTELES, *op. cit.*, p. 15.

impedir ou romper essa integração, que foi sendo concebida no decorrer dos anos, que resultou na formação das cidades, onde, antes, havia o ambiente intocado. Nesse ponto, insta dizer que a história da cidade, como agrupamento de pessoas em local fixo, nasceu da integração com o meio natural e, como tal, deve ser respeitado, afinal, este é o fim de todas as coisas.<sup>18</sup> Cada formação faz parte de um ciclo de apropriação, com características específicas determinadas pela necessidade do povo ali residente que, ao se instalar, passa a pertencer ao local como parte integrante do meio ambiente.

Rech, ao tratar da história das cidades, define que “a ocupação humana sobre a Terra é tão natural quanto a própria natureza. Ambas as histórias se confundem e se fundem numa única forma, que toma aspectos diferentes ao longo do tempo”.<sup>19</sup> Todo processo de formação das cidades é natural, assim como a essência da natureza e, portanto, mesmo o que foi criado pelo homem é fruto de uma associação única que não pode ser separada.

O homem faz parte do ciclo existente na natureza, estando, nele, incluso, seja no ciclo da biodiversidade, seja no ciclo dos ecossistemas que o abrigam e constituem os *hábitats* da vida. Afinal, “existe uma única vida na natureza, que toma formas diversas e se sucede em ciclos”.<sup>20</sup> Em suma, entende-se que o homem é parte integrante da natureza e, por isso, deve agir e interagir como ser que pertence a ela, conforme define Rech:

O homem é parte da natureza e necessita estar em sintonia com ela para a sua própria sobrevivência. Os locais para moradia ou construção de cidades, uso do solo, produção de alimentos e utilização de matéria-prima são necessidades inerentes à sua condição humana, da mesma forma que os animais necessitam

---

<sup>18</sup> ARISTÓTELES, *op. cit.*, p. 15.

<sup>19</sup> RECH, Adir Ubaldó; RECH, *op. cit.*, p. 51.

<sup>20</sup> RECH, *op. cit.*, p. 52.

e têm direito a espaços ou habitat adequado para viver.<sup>21</sup>

Através da forma de apropriação da natureza, consolidam-se culturas locais, que são “a maneira como as pessoas pensam e sentem o mundo e agem sobre ele”, e a “transmissão desses modos de sentir, pensar e fazer, de geração para geração, é o que garante a reprodução de um estado de coexistência social”.<sup>22</sup>

Segundo Aristóteles, é evidente que a “cidade faz parte das coisas da natureza e que o homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade”.<sup>23</sup> Assim, menciona que é a natureza que compele todos os homens a associarem-se, porém, a cidade é extremamente complexa por ser um sistema composto de elementos, entre esses, a multidão de cidadãos.<sup>24</sup>

O desafio de toda cidade é encontrar o equilíbrio na relação do homem com a natureza, uma vez que é composta por dessemelhantes.<sup>25</sup> Sendo assim, entende-se como utopia a existência de uma urbe *perfeita* ou *completa*, que se necessita de, cada vez mais, soluções para problemas gerados por falha na estrutura e na organização dos lugares que foram escolhidos para viver.<sup>26</sup>

Os ecossistemas existentes, que fornecem água, ar, alimentos, matéria-prima e lugar para o homem morar, não devem se degradados através de extrações além do necessário. Considera-se a apropriação absoluta desses espaços, se for além do suficiente, como sendo a coisificação da natureza.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro, *op. cit.*, p. 54.

<sup>22</sup> MENDONÇA, *op. cit.*, p. 49.

<sup>23</sup> ARISTÓTELES, *op. cit.*, p. 75.

<sup>24</sup> ARISTÓTELES, *op. cit.*, p. 75.

<sup>25</sup> ARISTÓTELES, *op. cit.*, p. 80.

<sup>26</sup> ARISTÓTELES, *op. cit.*, p. 80.

<sup>27</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 53.

Cada hábitat tem características dos seres pelos quais é habitado, seja pelas condições ecológicas de reprodução de uma população, seja pelas práticas culturais e produtivas. Assim, o hábitat é, ao mesmo tempo, suporte físico que proporciona vida e lugar, e, também, onde ocorrem tramas ecológicas. Dentro de uma história referente a cada local habitado, existem símbolos e significações que configuram diversas identidades culturais e estilos étnicos.<sup>28</sup> Leff cita que “cada cultura vai configurando um estilo étnico de apropriação de seu ambiente”.<sup>29</sup>

Mumford compara o ser humano ao reino animal e aos organismos relativamente sésseis que constituem o reino vegetal. Refere que, em todos os casos em que há troca de mobilidade pela segurança, há a tendência de fixar-se e repousar, uma vez que a grande maioria dos seres desses reinos busca um local favorável para abrigo e boa alimentação. Não poderia ser diferente com o ser humano, que tem como característica inerente a propensão ao armazenamento de alimentos e à fixação. Por fim, menciona que, como os peixes que se reúnem em cardumes e, como os pássaros, que constroem seus ninhos, o ser humano tem, na busca do convívio e da estabilidade, os aspectos da cidade primitiva, o que remonta, de certa forma, à evolução animal.<sup>30</sup> São diversos exemplos de paralelismo e de convergência de estruturas que podem ser extraídos da citação a seguir:

Antes da cidade, houve a pequena povoação, o santuário e a aldeia; antes da aldeia, o acampamento,

---

<sup>28</sup> LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. rev. e aum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 283.

<sup>29</sup> LEROI-GOURHAN, A. **Le geste et la parola**. Paris: Albin Michel, 1965. In: LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. rev. e aum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 283.

<sup>30</sup> MUMFORD, *op. cit.*, p. 12.

o esconderijo, a caverna, o montão de pedras; e antes de tudo isso, houve certa predisposição para a vida social que o homem compartilha, evidentemente, com as diversas outras espécies animais.<sup>31</sup>

Uma ressalva que deve ser feita é a de que as primeiras cidades que foram formadas pela união de pequenas sociedades não se constituíram do mesmo modo, pois não era exigido que cada nova urbe percorresse o mesmo caminho de formação e organização de suas antecessoras.<sup>32</sup> Porém, mesmo nas mais diferentes cidades em sua complexidade, não faltam semelhanças do precedente animal e sua integração com a natureza. Como exemplo, em certas espécies, como a dos castores, “a colonização acarreta uma deliberada remodelação do ambiente: a derrubada de árvores, a edificação de represas, a construção de moradas”.<sup>33</sup>

Então, são basicamente operações de engenharia necessárias, para que haja uma íntima congregação familiar numa associação de numerosas famílias que, juntas, cooperam em tarefas comuns e melhoram o hábitat. Portanto, também os seres irracionais alteram o meio ambiente em que vivem e mesmo que, no exemplo dado, a colônia de castores não possua muitos dos atributos de uma cidade, essa se aproxima daquelas aldeias primitivas que também realizaram obras e atividades na natureza para que a fixação e o sustento fossem possíveis.<sup>34</sup>

Outrossim, o local escolhido para fixação de um grupo passa a ser o lugar onde são criados hábitos que dão sentido à existência do ser humano e de suas relações, as quais conduzem à coevolução de culturas através da forma de apropriação do seu ambiente. Nesse sentido, a citação, a seguir, endossa essa ideia:

---

<sup>31</sup> MUMFORD, *op. cit.*, p. 11.

<sup>32</sup> FUSTEL DE COULANGES, *op. cit.*, p. 168.

<sup>33</sup> MUMFORD, *op. cit.*, p. 12.

<sup>34</sup> MUMFORD, *op. cit.*, p. 12.

O habitat é o lugar em que se constrói e se define a territorialidade de uma cultura, a espacialidade de uma sociedade e de uma civilização, onde se constituem os sujeitos sociais que protejam o espaço geográfico apropriando-se dele, habitando-o com suas significações e práticas, com seus sentidos e sensibilidades, com seus gostos e prazeres.<sup>35</sup>

Desse modo, o lugar escolhido para fixar habitação é o espaço em que se forja a cultura, em que o homem relaciona-se com a natureza e, assim, formam-se cenários do culto religioso, desenvolvendo a espiritualidade de cada comunidade. Não só os livros em que se escrevem os sinais da História compõem-se nesses locais, mas também são impressas as marcas do poder das civilizações e a geografia que desenha as estrias das terras, com seus sinais de sucesso e fome.<sup>36</sup>

Não se pode fazer da urbe antiga um modelo para os dias atuais, mesmo que sinais de outras épocas ainda existam na atualidade. Nesse sentido, é interessante lembrar que, quando o número de casas aumentava de modo excessivo, cercava-se o seu entorno com muralhas. Infelizmente, hoje é isso que se vê nas cidades de um modo mais modernizado: as muralhas transformaram-se em condomínios fechados ou, então, há muros invisíveis que dividem a sociedade a partir do poder aquisitivo.<sup>37</sup>

Isso fazia com que o vínculo entre as pessoas se mantivesse, pois, nos tempos antigos, era o culto aos deuses protetores que, através de leis totalmente religiosas, geria a cidade. Na verdade, os códigos desses locais eram um “conjunto de ritos e prescrições litúrgicas, de orações, ao mesmo tempo de disposições legislativas”.<sup>38</sup> Portanto, “estabeleceu-se primeiro o direito doméstico e o governo da gens, em seguida, as leis civis e o governo municipal”.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> LEFF, *op. cit.*, p. 283.

<sup>36</sup> LEFF, *op. cit.*, p. 284.

<sup>37</sup> RECH, *op. cit.*, p. 19.

<sup>38</sup> FUSTEL DE COULANGES, *op. cit.*, p. 241.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 467.

Atualmente, o que permanece é a significação de habitar, de como identificar e ocupar algum território com seu próprio processo de reconstrução do meio ambiente, agora criado a partir de identidades culturais diferenciadas. Porém, é visível o esquecimento da relação desse meio criado com o ambiente natural, ligação, em verdade, de dependência total. Ademais, “o ambiente é o conceito desta relação complexa entre o hábitat e o habitar, que integra as condições do meio às possibilidades de ocupação social do território”.<sup>40</sup> Não obstante, “o ambiente articula, assim, um conjunto de processos ecológicos, produtivos e culturais, para reconstruir o hábitat como uma transformação complexa das relações sociedade-natureza”.<sup>41</sup>

Segundo Rech, “a cidade foi e é, sem dúvida, um lugar para convivência idealizado pelo homem”,<sup>42</sup> lugar que não pode ser minado por ideologias ou sucessões partidárias, onde os sucessores desconstroem os feitos dos antecessores. Deve, portanto, prevalecer o interesse público dos indivíduos locais, não perdendo as essências ontológica e antropológica da cidade; caso contrário, surgirá o caos. Por fim, a decisão de organizar a cidade deve ser racional, ética e de bem-estar para todos, como foi desde o princípio a razão e a função do meio urbano.<sup>43</sup>

A cidade desperta fascínio, influência mágica sobrenatural e de controle sobre os homens, por isso a maior parte das pessoas do Planeta vive nesse espaço.<sup>44</sup> Porém, não há vida sem preservação da natureza, exigindo-se respeito ao ciclo natural, uma vez que dele faz parte o próprio homem. E, conseqüentemente, não há lugar para uma relação coisificada e sem preocupação com a natureza. O ser humano, com sua inteligência – que o torna capaz de aprimorar sua forma de vida – deve desenvolver formas sofisticadas, meios de

---

<sup>40</sup> LEFF, *op. cit.*, p. 286.

<sup>41</sup> LEFF, *op. cit.*, p. 287.

<sup>42</sup> RECH, *op. cit.*, p. 23.

<sup>43</sup> RECH, *op. cit.*, p. 23.

<sup>44</sup> PLATÃO, *op. cit.*, p. 25.

sobrevivência mais seguros e formas de comunicação nunca antes imaginadas para que possa sobreviver.<sup>45</sup>

Na *Laudato Si'*, ao tratar sobre a ecologia integral, Papa Francisco refere que tudo está intimamente relacionado, levando a refletir que os elementos que compõem a ecologia incluem as dimensões humanas e sociais. Nesses termos, torna-se relevante o excerto a seguir:

Quando falamos de “meio ambiente”, fazemos referência também a uma particular relação: a relação entre a natureza e a sociedade que a habita. Isto impede-nos de considerar a natureza como algo separado de nós ou como uma mera moldura da nossa vida. Estamos incluídos nela, somos parte dela e compenetramo-nos. As razões, pelas quais um lugar se contamina, exigem uma análise do funcionamento da sociedade, da sua economia, do seu comportamento, das suas maneiras de entender a realidade. Dada a amplitude das mudanças, já não é possível encontrar uma resposta específica e independente para cada parte do problema. É fundamental buscar soluções integrais que considerem as interações dos sistemas naturais entre si e com os sistemas sociais. Não há duas crises separadas: uma ambiental e outra social; mas uma única e complexa crise socioambiental. As diretrizes para a solução requerem uma abordagem integral para combater a pobreza, devolver a dignidade aos excluídos e, simultaneamente, cuidar da natureza.<sup>46</sup>

Tanto na encíclica papal, quanto nas demais obras, aqui mencionadas, revela-se que, caso haja desrespeito ao ambiente

---

<sup>45</sup> RECH, *op. cit.*, p. 55.

<sup>46</sup> PAPA FRANCISCO. *Laudato Si'*. Sobre o cuidado da nossa Casa Comum. Disponível em [http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html). Acesso em: 11 jul. 2019.

natural, o caminho levará a esterilidade ao campo e a morte e o caos às cidades. Portanto, é necessário um ordenamento que dê ao homem segurança jurídica, a fim de que continue a construir lugares e cidades paradisíacas, indicando-se o zoneamento ambiental como lei natural, o qual se impõe e que deve ser observado e positivado, sendo, em tal contexto, o zoneamento urbanístico a norma que decorre da ocupação humana em locais adequados à sobrevivência.<sup>47</sup>

Reitera-se, finalmente, que há uma relação complexa entre o ser humano e a natureza, a qual não deve ser interrompida, mas, sim, qualificada, uma vez que é vital para a existência de ambos.

## 1.2 A sustentabilidade das ocupações no meio urbano

Primeiramente, para que se fale sobre a sustentabilidade natural das ocupações no meio urbano, não se pode desconsiderar que uma proeminente parcela da população passou a formar as cidades. População suficiente para construir uma gama de relações necessárias, possibilitando à localidade vida própria. Aristóteles, ao refletir sobre a formação das cidades, questiona: Quem poderá comandar a multidão que se concentra nesses espaços determinados? É possível colocar limites, caso o número de pessoas exceda o que é considerado suficiente para que as relações constitutivas das cidades se concretizem? Quais são esses limites? E responde que “os próprios fatos no-los ensinarão facilmente”.<sup>48</sup> No entanto, hoje a ciência da ocupação sustentável, pode ser facilmente planejada mediante normas de Direito Urbanístico local.

---

<sup>47</sup> RECH, Adir; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**: instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: EDUCS, 2012. p. 21.

<sup>48</sup> ARISTÓTELES, *op. cit.*, p. 121.

Nesse contexto, a cultura arcaica das aldeias deu lugar à *civilização* urbana, com combinações peculiares entre criatividade e controle, expressão e repressão, tensão e libertação, de cujo conjunto resultou a cidade histórica. Assim, a cidade pode ser descrita como “uma estrutura especialmente equipada para armazenar e transmitir bens da civilização condensada para admitir a quantidade máxima de facilidades num mínimo espaço” e, ainda, caso seja necessário um alargamento estrutural, deve ser capaz de encontrar abrigo às necessidades mutáveis de uma sociedade crescente. Para isso, foram criados registros escritos, bibliotecas, arquivos, escolas e universidades, que são feitos característicos para que um lugar cumpra seu papel histórico-cultural.<sup>49</sup>

Insta dizer que o cenário atual das cidades, no Brasil, reflete exatamente a abundância dos recursos necessários para desenvolver a vida em uma urbe, porém, o uso que se tem feito de tais recursos é errôneo por configurar “dois excessos opostos – de um lado, a avareza sórdida, de outro, o luxo desenfreado”.<sup>50</sup>

A forma de ocupação do homem que ocorreu antes da intervenção do Estado, estabelecendo regras de ordenamento dos espaços escolhidos, nasceu de necessidades antropológicas, que, se ignoradas pelo Direito Urbanístico, tornam as normas sem efetividade e sem eficácia, o que acaba gerando graves problemas urbanos de sustentabilidade.<sup>51</sup>

Parte-se do entendimento de que existe uma crise ecológica e, assim, busca-se um conceito de ambiente, que cria uma nova visão do desenvolvimento humano, reintegrando-o a valores e a potenciais da natureza. Emerge, portanto, como um saber reintegrador da diversidade, dos novos valores éticos e estéticos decorrentes dos processos ecológicos, tecnológicos e culturais conectados entre si.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> MUMFORD, *op. cit.*, p. 38-39.

<sup>50</sup> ARISTÓTELES, *op. cit.*, p. 122.

<sup>51</sup> RECH, *op. cit.*, p. 16.

<sup>52</sup> LEFF, *op. cit.*, p. 17.

O espírito que fez nascer as cidades foi ignorado ao longo da história, seja pela Arquitetura, seja pelo Direito. Este último não conseguiu preservar o que é, naturalmente, direito e passou a transformar o ambiente natural em ambiente criado por padrões políticos, sem considerar o que deve ser respeitado.<sup>53</sup>

Por outro lado, Metzger afirma que resolver problemas, como a perda de biodiversidade, excluindo o homem da paisagem, não é uma solução, mas um paliativo que nada resolve.<sup>54</sup> Mesmo a degradação ambiental, sendo um sintoma de crise da civilização, em que o desenvolvimento coloca-se sobre a organização da natureza, a questão ambiental aponta para a construção de futuros possíveis, fundados e firmados nos princípios das leis naturais, nos potenciais ecológicos, na produção de sentidos sociais e na criatividade humana.<sup>55</sup> Ademais, conforme demonstra Rech,

ignorar o processo histórico-cultural da construção das cidades é violentar a própria identidade do homem, é destruir o passado e as formas sustentáveis, naturalmente encontradas, na construção das cidades. É destruir um ambiente criado e sustentável, pois, na realidade, as cidades, ao longo da história, convivem com a natureza e por necessidade preservaram o que era necessário preservar, ocuparam o que necessariamente precisaram ocupar. A forma agressiva e a degradação ambiental verificadas nas cidades, na sua ocupação legal e informal, são muito mais um fato atual, que não leva em conta a necessidade de garantir um ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto na CF/88, no seu art. 225, do que decorrente de ocupações consolidadas que, no passado, garantiram sustentabilidade e meio ambiente equilibrado ao homem.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> RECH, *op. cit.*, p. 24.

<sup>54</sup> METZGER, Jean Paul. O que é ecologia de paisagens? **Biota Neotropica**, v. 1, n. 12, 2001. Disponível em: <http://www.biotaneotropica.org.br/v1n12>.

<sup>55</sup> LEFF, *op. cit.*, p. 17.

<sup>56</sup> RECH, Adir Ubaldo; JOHN, Natacha. As cidades que temos não assegura destruir as cidades que queremos. *In*: RECH, Adir Ubaldo; POZZETTI,

Considerando que as cidades são uma forma de organização dos seres humanos, é imprescindível que haja um regime próprio a regular essa ocupação, “possibilitando ao máximo o respeito aos seus modos de produção, consumo, padrões socioculturais, formas de apropriação dos recursos naturais e maneiras de se relacionar com a natureza”.<sup>57</sup> Afinal, traduzir as ideias humanas em forma de hábitos e costumes comuns, de escolha e desígnios pessoais em estruturas urbanas, é uma das funções principais da cidade.<sup>58</sup>

Indubitavelmente, o referido espaço bem-organizado é o desejo máximo de civilidade, porém a ocupação sem regras de sustentabilidade significa o caos.<sup>59</sup> Então, a questão é achar o ponto de equilíbrio entre o aumento de processos de produção e expansão urbana e as suas qualificações. Deve-se qualificar o meio urbano já existente, através de meios inteligentes de integração e uso dos recursos naturais, ao invés de expandir o espaço urbano de forma descontrolada e inadequada. Não destruir o que foi construído, ao longo do processo histórico de criação da cidade, mas qualificar o processo existente é crucial para o convívio e sustento do ser humano.

Nesse contexto, os processos de produção e expansão urbanos que ocorrem de forma automática não servem às metas humanas necessárias à sobrevivência, conhecidas desde os primórdios. Segundo Mumford, “a produção quantitativa, para os nossos contemporâneos que raciocinam em tempos de massa, tornou-se a única meta imperativa: para eles, tem mais valor a quantificação que a qualificação”.<sup>60</sup> Refere, ainda, que,

---

Valmir César (Coords.). **Direito urbanístico, cidade e alteridade.** Florianópolis: Conpedi, 2018. p. 16.

<sup>57</sup> BOTTER, Amália Simões. Áreas De Preservação Permanente localizadas em áreas intensamente urbanizadas: justificativas e critérios para a criação de um regime especial. **Saúde ambiental:** política nacional de saneamento básico e resíduos sólidos. São Paulo: Instituto o direito por um Planeta Verde, 2014. p. 287. (Vol. 2).

<sup>58</sup> MUMFORD, *op. cit.*, p. 129.

<sup>59</sup> RECH, *op. cit.*, p. 18.

<sup>60</sup> MUMFORD, *op. cit.*, p. 615.

quer na produtividade industrial e na energia física, quer no conhecimento e na invenção, predominam expansões vazias, que se afastam de quaisquer objetivos humanamente desejáveis.<sup>61</sup>

A consequência, que já se vê, é a “espécie humana ameaçada por inundações muito mais impressionantes do que as que o homem antigo aprendera a enfrentar”.<sup>62</sup> Ocorre que a ocupação, ao longo de rios e mares sempre foi respeitando a natureza, enquanto, hoje, construímos cidades longe dos rios, mas que, nos dias de chuva, veem suas ruas inundadas, por serem ocupações sem sustentabilidade ambiental, que impermeabiliza tudo e não respeita o ciclo natural. Quando a cidade respeita o ciclo natural da natureza, não importa que esteja construída ao longo de um rio ou de um oceano, pois não haverá conflito entre o meio ambiente natural e o meio ambiente criado. A sustentabilidade entre o meio ambiente natural e o meio ambiente criado, em que se fundamenta essa proposição, é uma diretriz vinculante, que reforma, racionaliza de forma naturalmente correta, a aplicação do sistema normativo ambiental e urbanístico, assegurando as condições propícias a um ambiente ecologicamente equilibrado, o bem-estar e o bem viver no presente, sem empobrecer e inviabilizar o bem-estar e o bem viver futuros. Busca-se resgatar, portanto, o equilíbrio ecológico dinâmico, com a alocação inteligente dos recursos naturais.<sup>63</sup>

A palavra *sustentabilidade* não é, nesse contexto, um conceito político, ideológico ou que possa ser construído por ordenamentos positivados ou por decisões de tribunais, pois é inerente à natureza de cada realidade em constante construção científica. A ocupação da vida sobre o meio ambiente natural é uma lei da natureza, que não pode ser alterada por convenções jurídicas de tribunais, pela absoluta falta de legitimidade.

---

<sup>61</sup> MUMFORD, *op. cit.*, p. 615.

<sup>62</sup> MUMFORD, *op. cit.*, p. 615.

<sup>63</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 16.

Nenhum homem tem legitimidade para mudar as leis da natureza. A sustentabilidade não é uma convenção, mas é lei da natureza. No sistema jurídico brasileiro, trata-se de um princípio, que subordina as demais normas urbanísticas e resolve conflitos de normas. Portanto, qualquer norma de Direito Urbanístico que comprometa a sustentabilidade, ou outro princípio, é ilegal e passível de nulidade.<sup>64</sup> Nesses termos, adota-se a seguinte definição:

A sustentabilidade merece acolhida, antes de mais nada, como princípio constitucional que determina promover, em longo prazo o bem-estar, o desenvolvimento propício ao bem-estar pluridimensional (social econômico, ético, ambiental e jurídico-político), com reconhecimento da titularidade de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras.<sup>65</sup>

Por esse prisma, a sustentabilidade assume um compromisso intergeracional com a equidade, com a precificação da inoperância – que tem permitido a externalização indébita dos custos ambientais – com a modernização ambiental e com a adoção de indicadores habilitados a aferir a qualidade das políticas públicas e privadas. Ademais, insere o pensamento prospectivo de prevenção e precaução com a lógica sistemática retemperada, que não contempla, em separado ou de modo fragmentário, o ambiental, o econômico, o ético, o jurídico-político e o social.<sup>66</sup>

Deve ser compreendida, assim, a sustentabilidade: um processo que integra diversas dimensões, dentre elas, uma dimensão social, em que haja equidade intra e intergeracional, com gestão de processos que assegurem condições favoráveis

---

<sup>64</sup> RECH, *op. cit.*, p. 73.

<sup>65</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 15.

<sup>66</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 17.

ao florescimento das potencialidades humanas e, não menos importante, que permita um desenvolvimento que perdure e faça com que a sociedade seja apta a sobreviver com qualidade e respeito aos demais seres vivos.<sup>67</sup>

A dimensão ambiental, nesse sentido, reconhece que não há qualidade de vida e longevidade dignas em ambiente degradado. E, por fim, a dimensão econômica ressalta que é indispensável lidar de forma adequada com os custos e benefícios, diretos e indiretos, e isso implica, inarredavelmente, o limite regulatório do Poder Público ou Privado sobre toda e qualquer propriedade, que deve cumprir as funções social, econômica e de equilíbrio ecológico. Portanto, a sustentabilidade reclama, de forma integral e integrada, a aceção do desenvolvimento em face de questões ambientais.<sup>68</sup>

Para uma agenda ou estruturação, que prime pela sustentabilidade, é indispensável um novo urbanismo, o das cidades saudáveis, que revela o que seria o ideal à luz da sustentabilidade, quer pela arquitetura e pelas construções verdes, quer pelo incentivo ao transporte público, quer, ainda, pela remoção das pessoas de áreas de risco, devidamente mapeadas.<sup>69</sup> E, assim, “cumpre introjetar e fazer respeitar, sem procrastinação, o direito fundamental (tutelável judicialmente) a cidades integradas, amistosas, seguras e fluentes”.<sup>70</sup> Complementa-se essa premissa reafirmando o que é sustentabilidade:

[...] princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo,

---

<sup>67</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 17-23.

<sup>68</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 17-23.

<sup>69</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 40.

<sup>70</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 40.

inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.<sup>71</sup>

Desse modo, o desenvolvimento sustentável não é uma contradição em termos, sequer se confunde com o crescimento econômico. Ora, todos os elementos desse conceito devem estar presentes, pois são indispensáveis à sua caracterização. São eles: a natureza de princípio constitucional diretamente aplicável; a eficácia, como sendo o encontro de resultados justos, e a eficiência, através de meios idôneos; um ambiente descontaminado e saudável, ou seja, limpo; a probidade; a prevenção e a precaução; a solidariedade intergeracional; a responsabilidade do Estado e da sociedade e, acima das necessidades materiais, o bem-estar.<sup>72</sup>

O princípio da sustentabilidade surge como sinal de reorientação do processo civilizatório da humanidade, como uma resposta à crise ambiental. A sustentabilidade ecológica, especificamente, consiste no estabelecimento de um critério normativo para a reconstrução da ordem econômica, sendo essa a condição para a sobrevivência humana e um suporte para um desenvolvimento duradouro. Surgem, portanto, novos paradigmas da economia ecológica, que buscam integrar o processo econômico às dinâmicas ecológica e populacional.<sup>73</sup>

Nesse sentido, no desenvolvimento sustentável, a sustentabilidade deve dirigir o desenvolvimento, sendo essa a parte mais relevante do conceito. Ademais, cumpre referir que o desenvolvimento sustentável é um projeto social e político que aponta ao ordenamento ecológico e à diversificação, inclusive, dos modos de vida das populações que habitam o Planeta. Outrossim, oferece novos e importantes princípios à democratização da sociedade que visa à participação direta

---

<sup>71</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 43.

<sup>72</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 44.

<sup>73</sup> LEFF, *op. cit.*, p. 15.

das comunidades na apropriação e na transformação de seus recursos ambientais.<sup>74</sup>

Logo, o desenvolvimento sustentável não se limita a satisfazer as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir as suas, mas também se compromete a apontar a necessidade de dar novos passos. Os novos passos referidos são atitudes ativas de ampliação e melhoramento do ambiente natural e criado em que se vive.<sup>75</sup> Evoca-se a *cidadania ecológica*, entendida, aqui, como uma cidadania ativista para o bom desenvolvimento, juntamente com a justiça ambiental.<sup>76</sup> Sendo assim, a sustentabilidade deve adjetivar, condicionar e infundir o desenvolvimento e, jamais, o contrário. Portanto, prefere-se o termo *sustentabilidade* à designação *desenvolvimento sustentável*.<sup>77</sup>

Na dimensão social de sustentabilidade, encontram-se os direitos fundamentais sociais, os quais devem ser aplicados, sob pena de, caso isso não ocorra, o modelo de governança tornar-se autofágico e insustentável. Como exemplo da referida dimensão, tem-se o direito à moradia que exige regularização fundiária e justifica, observados os pressupostos, o direito à concessão de uso de bem público, excluindo-se as áreas de risco. Ou seja, a cidadania ecológica, através de atitudes ativas, deve ser sustentável e viável.<sup>78</sup> Um caso exemplar reside nos chamados *greenbuildings*, que nada mais são do que construções sustentáveis que têm de ser fortemente incentivadas e exigidas pelas políticas públicas.<sup>79</sup>

As dimensões ética, jurídico-política, ambiental, social e econômica são intimamente vinculadas e essenciais. Isso

---

<sup>74</sup> LEFF, *op. cit.*, p. 57.

<sup>75</sup> LEFF, *op. cit.*, p. 50.

<sup>76</sup> SMITH, Mark J. **Ecologism: towards Ecological Citizenship**. Buntingham: Open University, 1998.

<sup>77</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 57.

<sup>78</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 64.

<sup>79</sup> HENN, Rebecca; HOFFMAN, Andrew. **Construction green: the social structures of sustainability**. Cambridge: MIT, 2013.

decorre da inter-relação e da conexão inevitável entre seres e coisas, compreendendo-se a vida de forma integrada. Consequentemente, necessita-se de uma completa revisão da normatividade jurídica, que aja de forma congruente com vistas a reinserir o ser humano na natureza.<sup>80</sup>

No Brasil, é fato que as cidades cresceram em adensamento populacional desorganizado e, por não haver planejamento adequado, o processo de urbanização ocorreu à parte do controle das autoridades, resultando em ocupações sem sustentabilidade ambiental. Como exemplo, podem-se mencionar graves problemas de alagamento nos Estados de São Paulo e Santa Catarina, além de deslizamentos nas cidades litorâneas, como Angra dos Reis, Rio de Janeiro e Niterói.<sup>81</sup> Destarte, na grande maioria das cidades brasileiras, não houve determinação de áreas para população de baixa renda, seja por falta de previsão, seja por falta de mercado de quem produzisse habitações populares regulares possíveis de serem adquiridas por essa grande parcela da população, espaços esses que, hoje, já são regulamentados parcialmente.<sup>82</sup>

Ocorre que, quando a ocupação se dá de forma intensa, certos lugares das cidades passam a ser disputados e escolhidos por serem considerados localizações privilegiadas; portanto, aqueles cidadãos com tal “superioridade de mérito”, no sentido de possuírem maior poder financeiro e de deterem maior “influência política” passaram a ocupar os mencionados espaços.<sup>83</sup>

Diante da forma inadequada de ocupação humana, a busca pela sustentabilidade implica a adaptação e a qualificação dos assentamentos urbanos e o estabelecimento de outras relações funcionais entre o campo e a cidade, com a promoção de novas economias sustentáveis, baseadas no potencial produtivo dos sistemas ecológicos e nos valores culturais.<sup>84</sup> Somente assim,

---

<sup>80</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 77-78.

<sup>81</sup> RECH, *op. cit.*, p. 32.

<sup>82</sup> PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Temas de Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 43.

<sup>83</sup> ARISTÓTELES, *op. cit.*, p. 99.

<sup>84</sup> RECH, *op. cit.*, p. 32.

haverá a possibilidade de se avançar das políticas de conservação, descontaminação e restauração ecológica para uma economia sustentável, fundada na racionalidade ambiental.<sup>85</sup>

A sustentabilidade, então, é vista em uma cidade quando a arquitetura passa a ser aberta e biológica, o que modifica o cenário estrutural das metrópoles, qualificando-as.<sup>86</sup> Juntamente com ela, ocorre a defesa da dignidade intrínseca a todos os seres vivos, com responsabilidade assumida pelo futuro das espécies.<sup>87</sup> Nessa oportunidade, cita-se Mumford, que fundamenta a necessidade de integração do ser humano com a natureza, reconhecendo as imperfeições e a importância da estrutura de uma cidade:

Em virtude de sua concentração de energia física e cultural, a cidade acelerou o ritmo do intercuro humano e traduziu seus produtos em formas que podiam ser armazenadas e reproduzidas. Por meio de seus documentos, de sua história escrita e de seus hábitos ordenados de associação, a cidade aumentou o âmbito de todas as atividades humanas, estendendo-as no tempo, para diante e para trás. Por meio das suas disponibilidades de armazenagem (prédios, porões, arquivos, monumentos, tabuinhas, livros), a cidade tornou-se capaz de transmitir e aumentar essa herança. Este continua sendo o maior dos dons da cidade. Em comparação com a sua complexa ordem humana, os nossos atuais mecanismos eletrônicos que engenhosamente armazenam e transmitem informações são imperfeitos e limitados.<sup>88</sup>

Para um habitat sustentável, além de um método de adequação ecológica do território, faz-se necessária a

---

<sup>85</sup> LEFF, *op. cit.*, p. 62.

<sup>86</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 85.

<sup>87</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 86.

<sup>88</sup> MUMFORD, *op. cit.*, p. 614.

revisão das formas de assentamento, dos modos de produção e dos padrões de consumo.<sup>89</sup> Entretanto, a pressa em resolver os problemas acaba por produzir o afastamento do caminho que levaria a uma verdadeira solução, alcançando-se apenas uma fugaz impressão de melhora.<sup>90</sup>

É fato, desse modo, que a sociedade urbana tenha chegado a um estágio em que se vislumbram dois caminhos: o primeiro consiste na dedicação ao desenvolvimento da mais profunda condição humana, e o segundo consiste na entrega às forças do desumanizado *ego*. Porém, com a escolha da segunda opção, surgem as consequências que representam a perda do sentimento, da emoção, da audácia criadora e da consciência.<sup>91</sup> Em contrapartida, para seguir o primeiro caminho, deve-se voltar a atenção aos meios de controlar, dirigir, organizar e subordinar as funções biológicas e finalidades culturais particulares de cada lugar, atuando de forma excepcional sobre o que, na primeira escolha, acabaria solapando a própria vida do ser humano.<sup>92</sup>

Ao relembrar a principal função da cidade, que conforme Mumford, é converter o poder em forma, a energia em cultura, a matéria inanimada em símbolos vivos de arte, a reprodução biológica em criatividade social, ressalta-se que essas funções positivas não podem ser levadas a cabo sem que se criem novas disposições institucionais. Ratifica-se que não se trata de disposições pontuais vazias, mas de disposições capazes de enfrentar as energias que, hoje, o homem moderno domina, que sejam de uma ousadia tão grande quanto aquela que, nos primeiros tempos, transformou a aldeia superdimensionada e sua fortaleza em cidade nucleada e altamente organizada.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> LEFF, *op. cit.*, p. 287.

<sup>90</sup> MENDONÇA, *op. cit.*, p. 24.

<sup>91</sup> MUMFORD, *op. cit.*, p. 10.

<sup>92</sup> MUMFORD, *op. cit.*, p. 615.

<sup>93</sup> MUMFORD, *op. cit.*, p. 616.

Na crise ambiental existente e nas adversidades do relacionamento entre o ser humano e a natureza, emerge a necessidade de revalorizar o fato urbano a partir da racionalidade ambiental; de romper a inércia crescente de urbanização; e, finalmente, de repensar as funções atribuídas à vida urbana.<sup>94</sup>

É, nesse sentido, que Rech afirma que a abordagem formal da Constituição, do Estatuto da Cidade e da legislação federal, ao tratar do Direito Urbanístico, não tem sido suficiente para a compreensão de administradores, urbanistas e de outros profissionais. Em tal âmbito, o Brasil não tem conseguido prevenir graves problemas que surgiram da ocupação desordenada, com enormes consequências sociais, econômicas e ambientais, apesar de ter avançado na legislação ambiental. O erro, portanto, é atacar, tão somente, o problema e suas consequências, quando a solução está, principalmente, em estancar a causa da degradação ambiental, que reside, essencialmente, na falta de regras urbanísticas de ocupação sustentável.<sup>95</sup>

Desse modo, a proposta de postura sustentável, segundo Freitas, cujas raízes se confundem com as dos direitos fundamentais, pressupõe, para obtenção de êxito, uma transformação profunda de mentalidade e de governança, com base numa compreensão científica de inserção do homem na natureza.<sup>96</sup> Ou seja, há que se buscar uma relação entre ética e qualidade de vida, entre função ambiental e função social dos espaços do Planeta, como resultante de uma sustentabilidade que reconhece o bem-estar como direito fundamental, gerido através de governanças sábias, internas, locais e globais, as quais favoreçam a relação indissociável e vital que o ser humano tem com o ambiente natural.

---

<sup>94</sup> LEFF, *op. cit.*, p. 290-294.

<sup>95</sup> RECH, *op. cit.*, p. 9.

<sup>96</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 324.

### **1.3 A zona costeira urbana e as cidades litorâneas sustentáveis**

Nesse ponto da análise, parte-se da constatação de que a sustentabilidade é o caminho para a cidade, e que há dependência vital do ser humano com relação à natureza. Porém, ao estudar as cidades litorâneas brasileiras, percebe-se que existem ações judiciais visando à aplicação literal de leis que levariam à destruição de grande espaço territorial urbano através da demolição de edificações.

As ações são propostas sem considerar o contexto em que se inserem, como se os problemas ambientais existentes, nessas cidades, decorressem de ocupação perto ao mar, sem uma postura científica de verificação de quais são, efetivamente, os problemas ambientais dessas cidades. Ao contrário, o objetivo deveria ser sanar os danos ambientais, mediante políticas públicas adequadas e não apenas fazer de conta que se está protegendo o meio ambiente, aplicando o Código Florestal, mas sem nenhum resultado de melhoria da qualidade de vida.

As cidades litorâneas sustentáveis são aquelas que asseguram a função ambiental dos espaços ocupados, evitam a degradação e constroem uma função social de bem-estar.

Primeiramente, define-se área urbana como sendo o espaço territorial do Município destinado a uma ocupação demográfica elevada, que tenha a finalidade de desenvolver, essencialmente, atividades urbanas ou a construção de uma cidade, onde a sobrevivência da população, suas ocupações e seus afazeres laborais estejam diretamente vinculados ao comércio, à indústria e aos serviços. E, por que não dizer, ao convívio e ao lazer?<sup>97</sup> Os espaços de lazer, na prática, não poluem, mas são exatamente esses que estão sendo demolidos, afastando-se o homem do mar, porque não se tem capacidade de estabelecer regras urbanísticas sustentáveis, de convivência ética e que não venham causar danos ambientais. É o

---

<sup>97</sup> RECH, *op. cit.*, p. 210.

romantismo ambientalista, que pensa que o homem é um alienígena, vindo de outro planeta para contaminar o meio ambiente natural, quando, na realidade, o homem é, segundo a teoria evolucionista, apenas uma evolução das espécies vivas, dotado de razão e, portanto, naturalmente acostumado a conviver de forma sustentável. E, conforme a teoria criacionista, além de o homem ser o único ser dotado de razão, ainda é aquele que tem o dever de gerir de forma responsável – sustentável – a natureza, pois é dependente dela para sobreviver.

Define-se zona costeira como uma “zona de interação dos meios terrestres, marinhos e atmosféricos”.<sup>98</sup> Ou, ainda mais especificamente, a definição obedece a critérios variáveis, constituindo um espaço privilegiado, caracterizado pela influência dos meios terrestres e marinhos, contando com critérios ecológicos ou geográficos e de limites administrativos para ser reconhecida.<sup>99</sup>

Com relação ao que pode ser considerada a zona costeira brasileira, a definição é obtida no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II), que divide a zona em faixa marítima e faixa terrestre, conforme ilustra a citação a seguir:

3.1. Zona Costeira – é o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais, abrangendo as seguintes faixas:

3.1.1. Faixa Marítima – é a faixa que se estende mar afora distando 12 milhas marítimas das Linhas de Base estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações

---

<sup>98</sup> FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona costeira e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 24.

<sup>99</sup> LEVY, Jean Pierre. Gestion des zones côtières: autant de politiques que d’Etats. SAVOIRS. **Le Monde Diplomatique**. N. spécial Les Mers Avenir de L’Europe. In: FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona costeira e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 56.

Unidas sobre o Direito do Mar, compreendendo a totalidade do Mar Territorial.

3.1.2. Faixa Terrestre – é a faixa do continente formada pelos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira, a saber:

- a) os municípios defrontantes com o mar, assim considerados em listagem desta classe, estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE);
- b) os municípios não defrontantes com o mar que se localizem nas regiões metropolitanas litorâneas;
- c) os municípios contíguos às grandes cidades e às capitais estaduais litorâneas, que apresentem processo de conurbação;
- d) os municípios próximos ao litoral, até 50 km da linha de costa, que aloquem, em seu território, atividades ou infraestruturas de grande impacto ambiental sobre a Zona Costeira, ou ecossistemas costeiros de alta relevância;
- e) os municípios estuarinos-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar, dada a relevância destes ambientes para a dinâmica marítimo-litorânea;
- e
- f) os municípios que, mesmo não defrontantes com o mar, tenham todos seus limites estabelecidos com os municípios referidos nas alíneas anteriores.<sup>100</sup>

Portanto, a zona costeira urbana nada mais é do que a área de faixa terrestre que tem interação com o mar e que, consequentemente, possui estrutura urbanizada em seu espaço de abrangência.

---

<sup>100</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II** (PNGC). Disponível em: [https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/0.PNGC-II97%20Resolucao05\\_97.CIRM.pdf](https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/0.PNGC-II97%20Resolucao05_97.CIRM.pdf). Acesso em: 10 nov. 19.

Não obstante, a zona costeira destaca-se por seus recursos naturais, sua diversidade ambiental e seu grande potencial para o desenvolvimento de atividades econômicas, como a portuária. Essa interação entre ambientes terrestres e marinhos faz com que exista, em uma mesma área, grande diversidade de ecossistemas, com funções ecológicas próprias que contribuam para a manutenção do equilíbrio ambiental. São espaços sobre os quais inúmeras normas incidem: quer sob a forma das legislações ambiental e urbanística, quer sob a forma das legislações marinha e econômica.<sup>101</sup>

Menciona-se, também, como forma de ocupação, em zona costeira, as instalações náuticas em seus diversos aspectos, bem como os entornos intensamente ocupados e consolidados com edificações de caráter social intimamente arraigado à cultura, sendo esse um uso típico, e à economia local, essencial à qualidade de vida da população litorânea. Contudo, a interpretação equivocada e não sistêmica da legislação ambiental induz à demolição das edificações e, por conseguinte, da ocupação, entendendo tal situação como irregular. Corroborando essa afirmação, veja-se a análise crítica a seguir:

É curioso pensar na hipótese em que todas as estruturas náuticas localizadas ao longo de cursos d'água fossem demolidas: onde seriam guardadas as embarcações de pequeno e médio porte que circulam em todo o litoral brasileiro, no qual vivem cerca de 50,7 milhões de habitantes? Ou como se daria a logística de circulação baseada nesse meio de locomoção, tanto para

---

<sup>101</sup> VIEIRA, Ricardo; CAVEDON, Fernanda; DIEHL, Francelise. O licenciamento ambiental da atividade portuária no contexto da gestão integrada de zona costeira: interfaces entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia. **Meio ambiente e acesso à Justiça**: flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 662. v. 3.

moradores, quanto para turistas, já que a prática de esportes náuticos constitui fator de expressiva atração nas cidades do litoral?<sup>102</sup>

Incluem-se, nesses exemplos, os diversos calçadões, as estruturas de apoio e lazer nas praias, banheiros, quiosques, restaurantes, portos, dentre outros. Mesmo entendendo que a zona costeira, definida por critérios geográficos e ecológicos, se estende a leste, limitando-se com o oceano Atlântico, e a oeste, com terras continentais, cuja largura varia conforme os parâmetros ecológicos estabelecidos, reitera-se que a problemática tratada envolve apenas as áreas urbanizadas inseridas nesse contexto.<sup>103</sup> O que significa, de acordo com lista atualizada em 2018, a totalidade de 274 Municípios em 17 Estados brasileiros, sendo a maioria deles situada de frente para o mar.<sup>104</sup>

Decorrente dessa configuração tão peculiar, a zona costeira brasileira é cenário de conflitos de uso, exploração e preservação e requer, antes de tudo, estratégias específicas de gestão e adequação dos instrumentos jurídicos de Direito Ambiental às suas peculiaridades. Assim, cita-se:

Verifica-se, portanto, que a gestão da zona costeira, espaço dotado de peculiaridades ambientais, econômicas e socioculturais que potencializam situações de tensão e conflituosidade, exige estratégias diferenciadas, pautadas na ideia de integração de políticas públicas e normas, para além da mera ordenação do território, e que garantam a inclusão da

---

<sup>102</sup> BOTTER, *op. cit.*, p. 291-292. v. 2.

<sup>103</sup> CARVALHO, Vitor de; RIZZO, Hidely Grassi. **A zona costeira brasileira**. Brasília: MMA, 1994. p. 19.

<sup>104</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria n. 461**, de 13 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/15352-definidos-munic%C3%ADpios-da-zona-costeira.html>. Acesso em: 17 jul. 19.

sociedade nos processos decisórios e a igual consideração de todos os interesses incidentes sobre áreas costeiras.<sup>105</sup>

Por meio de uma gestão integrada, que abranja não só aspectos ambientais, mas também econômicos, sociais e culturais, nas sociedades dessa área, especificamente, é possível que se promova a coordenação entre a atuação de diferentes esferas públicas institucionais e áreas de abrangência de modo unitário. Assim, a zona costeira urbana não terá mais de tomar decisões fragmentadas o que enfraquece o planejamento e o próprio teor da diretriz apontada, mas, sim, sua afirmação na perspectiva de cidade litorânea sustentável.

Nesse contexto, por cidade litorânea sustentável entende-se toda aquela que estiver na zona costeira urbana, podendo ser modificada, com vistas à melhoria dos sistemas de gestão ambiental urbanos. Solução proposta (ressalta-se) apenas para áreas consideradas urbanas, ocupadas e consolidadas, e não àquelas que não apresentam características de cidade.<sup>106</sup> Essas devem ter o amparo total da legislação ambiental com preservação de seu meio ambiente natural.

No Brasil, de modo amplo, existe uma profusão de normas sem a ocorrência de sua devida efetividade e de sua unidade. Esse conjunto de fatos não conduz a uma cidade sustentável, denotando, portanto, que o processo de urbanização está fora do controle das autoridades. Ao longo dos anos, ocorreu a abundância de normas que carecem de efetividade, de legalidade, de eficácia e, finalmente, de bases científicas, resultando em uma infinidade de regras e diretrizes, que assegura, apenas, a especulação imobiliária. Ao contrário do que, aparentemente, se pretendia, a degradação ambiental continua ocorrendo pela forma inadequada com que atua a

---

<sup>105</sup> VIEIRA, *op. cit.*, p. 663. v. 3.

<sup>106</sup> BOTTER, *op. cit.*, 2014. p. 294. v. 2.

ocupação humana.<sup>107</sup> Ademais, Rech ratifica o afirmado, explicando que, quando se fala nos princípios da precaução e da prevenção, no Direito Ambiental, nada mais se está afirmando senão que precisamos ocupar corretamente onde é possível estabelecer restrições e onde é cientificamente necessário.<sup>108</sup>

É forçoso constatar que, muitas vezes, tornar legais ocupações que antes não eram, mesmo com restrições à forma de uso, tem função socialmente mais útil por respeitar a segurança jurídica, a boa-fé e a legítima confiança das funções estatais.<sup>109</sup> Portanto, a avaliação de ocupações que, pela legislação atual, são irregulares, permite a manutenção, e não, a remoção. Isso porque as ações de destruir, demolir ou remover não têm o condão de solucionar o problema social e, muito menos, de resolver a questão ambiental.<sup>110</sup> Desse modo, não se fala apenas de questões de moradia, mas de adequação à legislação urbana e ambiental, às condições concretas da sociedade e às condições do Estado de implementá-las em todo tipo de ocupação que a cidade compreende.<sup>111</sup>

Ademais, a referida destruição não levaria ao retorno do ambiente natural e nem mesmo significaria a chamada reapropriação da natureza. Ao tratar da apropriação da natureza, de direitos coletivos e de democracia ambiental, Leff lembra tanto a luta das comunidades camponesas quanto o urbanismo popular, que são formas de apropriação da natureza. Cuida-se de analisar que, quando a cidade começou seu

---

<sup>107</sup> RECH, *op. cit.*, p. 34-42.

<sup>108</sup> RECH, *op. cit.*, p. 42.

<sup>109</sup> MARTINS, Maria Lúcia Refinetti; NOGARA, Mônica de Azevedo Costa. Meio ambiente e urbanismo: por uma agenda comum e uma prática socialmente mais justa. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia. **Meio ambiente e acesso à Justiça**: flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 559. 3 v.

<sup>110</sup> MARTINS, *op. cit.*, p. 559. 3 v.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 565.

desenvolvimento, precisou ampliar suas fontes de acumulação, surgindo a apropriação dos recursos naturais em maior escala.<sup>112</sup>

Porém, a degradação ambiental existente não decorre diretamente do aumento demográfico, mas das formas de apropriação e usufruto da natureza.<sup>113</sup> Assim, a diversidade cultural e a racionalidade ambiental fundamentam a construção de novo conceito de cidade sustentável, rompendo com a oposição marcante e inadequada entre conservação e crescimento.<sup>114</sup>

Para preservar a natureza, não é necessário, portanto, destruir o meio ambiente criado, uma vez que esse faz parte do processo histórico-relacional existente. Nesse sentido, o movimento pró-demolições tem selecionado espaços específicos, consciente de que, se aplicados os mesmos elementos a todas as cidades, seria forçoso destruí-las em sua totalidade.

Reconhece-se, portanto, a legitimação dos direitos de propriedade sobre o patrimônio de recursos naturais e, também, que a reapropriação da natureza é entender o ser humano como parte dela e como seu principal cuidador através da racionalidade ambiental.<sup>115</sup> A referida reapropriação, trazida por Leff, é caracterizada, então, nos seguintes termos:

A reapropriação da Natureza coloca um princípio de equidade da diversidade, que implica a autodeterminação das necessidades, a autogestão do potencial ecológico de cada região em estilos

---

<sup>112</sup> LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura:** racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Trad. de Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Ed. da Furb, 2000. p. 19.

<sup>113</sup> *Ibidem.*, p. 39.

<sup>114</sup> *Ibidem.*, p. 128.

<sup>115</sup> LEFF, Enrique. **Saber ambiental:** sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 78.

alternativos de desenvolvimento, e a autonomia cultural de cada povo e cada comunidade, processos que definem as condições de produção e as formas de vida de diversos grupos da população em relação ao manejo sustentável de seu ambiente.<sup>116</sup>

Assim, devem ser priorizadas diretrizes e normas proativas e indutoras de iniciativas positivas para uma cidade sustentável, em oposição à aplicação de “uma legislação com bases apenas restritivas e repressivas, conforme tradicionalmente praticado, cujo efeito tem sido, na maioria dos casos, um resultado radicalmente oposto aos propósitos da lei”.<sup>117</sup>

Botter afirma que há necessidade de regramento para a garantia de funções ecológicas na cidade; porém, com regime diferenciado do ambiental puro, uma vez que áreas urbanas têm situações muito específicas, as quais distanciam a legislação da realidade fática. Ademais, a migração do campo para a cidade continua ocorrendo. Trata-se do direito de ir e vir da população, que jamais poderá ser limitado e, nesse contexto, vale lembrar que a restrição e os condicionantes à ocupação de territórios das cidades devem ser revistos. Reforça-se, ainda, que a maioria dos espaços urbanos foi ocupada naturalmente, antes da existência de qualquer legislação ambiental, portanto, esteve imersa na malha urbana sem qualquer função ecológica relevante. Assim, caso a leitura da legislação ambiental seja feita de forma literal, a depender do desenho de cada cidade, grande parcela do território estaria comprometida, independentemente de normas urbanísticas permissivas de ocupação. Tal aspecto mostra-se bastante comum em cidades localizadas em zona costeira brasileira, que apresentam diversas normas controvertidas incidindo sobre o mesmo espaço.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> LEFF, *op. cit.*, p. 204.

<sup>117</sup> MARTINS, *op. cit.*, p. 565.

<sup>118</sup> BOTTER, *op. cit.*, p. 287-289. v. 2.

Os inúmeros casos relacionados, de forma específica à zona costeira urbana, demonstram um Estado distante que não consegue suplantar a ordem burocrática e socorrer o cidadão, pois aplica direitos iguais para desiguais. Em cunho específico, leis iguais para lugares completamente distintos; conseqüentemente, apresenta resultados nada científicos. Em verdade, cada Município tem suas próprias características, necessitando de autonomia municipal para conseguir tratar suas diversidades.<sup>119</sup>

Na realidade, a omissão e o desconhecimento dos Municípios em legislar sobre Direito Urbanístico, tem deixado vazios normativos, que dão oportunidades de interpretação restritas, que não atingem objetivo algum, senão reforçar convicções pessoais distantes da realidade. Lei que não garante sustentabilidade é lei sem efetividade. É como proibir alguém de comer, o que seria o mesmo que condenar a uma morte lenta. Morte lenta têm essas cidades que não garantem seus espaços potenciais de lazer, recreação e qualidade de vida à população em nome de duvidosas providências de ocupação sustentável. Não é inteligente proibir o homem de utilizar a natureza para sua sobrevivência ou lazer.

Rech afirma que o Estado não pode agir impondo regras que resultem de interesses, tentando criar uma sociedade ideal com controles burocráticos que impeçam a organização espontânea da sociedade. Ele continua referindo que o Estado deve agir de acordo com a realidade de cada cidade, resultante da forma de vida escolhida e estabelecida livremente, considerando a autonomia local e o planejamento sustentável.<sup>120</sup> Seja pelas amarras impostas às cidades, seja pela falta de legitimidade ou de legalidade, os ordenamentos jurídicos que regem essas localidades estão se afastando de um Estado que legisla a forma de vida

---

<sup>119</sup> RECH, *op. cit.*, p. 44.

<sup>120</sup> RECH, *op. cit.*, p. 46.

do cidadão.<sup>121</sup> Nesse contexto, não há dúvidas de que as normas ambientais vigentes e a forma como são interpretadas não têm resolvido o problema do caos ambiental de nossos espaços,<sup>122</sup> sendo imprescindível, por isso, uma reflexão pragmática sobre o Direito Ambiental brasileiro, a fim de que ultrapasse a norma legal e passe a examinar os complexos fenômenos jurídicos, políticos e socioeconômicos de cada lugar, com as consequentes viabilidade e utilidade sociais e locais.<sup>123</sup>

Seguindo essa tendência, infelizmente, as decisões judiciais têm aplicado o Direito nacional, subordinando os problemas locais a normas genéricas federais – aplicáveis uniformemente a um país de dimensões continentais – ao invés de normas específicas de interesse do lugar. Ou seja, tem aplicado normas que estão distantes da realidade. Dessa forma, o Direito precisa acontecer como garantia ao cidadão que vive na cidade, considerando as características culturais e seus detalhes, e a via para esse caminho é o fortalecimento do Município com um ordenamento jurídico intencionalmente planejado e eficiente, que assegure uma cidade não excludente.<sup>124</sup>

Está, assim, cada vez mais evidente e complexo, o processo de transformação do cenário urbano, desafiando o poder local a um desenvolvimento urbano com condições de adequar a ocupação do solo. Assim, constata-se que tanto a intensidade da ocupação quanto a disseminação dos problemas socioambientais urbanos, decorrem da ineficácia da administração pública no planejamento e no controle do uso e da ocupação do território da cidade. Porém, com o Poder

---

<sup>121</sup> RECH, *op. cit.*, p. 47.

<sup>122</sup> RECH, *op. cit.*, p. 61.

<sup>123</sup> KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 90.

<sup>124</sup> RECH, Adir Ubaldó. **A exclusão social e o caos nas cidades: um fato cuja solução também passa pelo Direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável**. Caxias do Sul: EDUCS, 2007. p. 91.

Público municipal ativo, é possível trazer efetividade ao plano de ação do âmbito local, organizando as cidades e não as destruindo.<sup>125</sup>

Nesse ponto, é necessária uma visão sistêmica da legislação ambiental, no que diz respeito às áreas urbanas consolidadas, evitando destruir as cidades. Para tanto, são, fundamentalmente necessários outros instrumentos jurídicos de planejamento, uma vez que não é admissível a continuação do parcelamento do solo urbano sem a preocupação com um ambiente ecologicamente equilibrado. De igual modo, devem cessar a aplicação e a interpretação de normas ambientais incapazes de resolver problemas específicos da ocupação urbana.<sup>126</sup>

Após essa análise, conclui-se que é recomendável a adoção de processos de urbanização que compatibilizem a implementação da infraestrutura urbana necessária com recuperação ambiental, “não alterando a relação entre o cidadão, ou o grupo organizado, com a terra ou com a propriedade, mas adotando critérios de desenvolvimento a partir da compreensão do processo de ocupação em determinada localidade”.<sup>127</sup> Assim, a regularização jurídica, juntamente com a formalização da posse da terra, da relação do ocupante com sua propriedade e da regularização urbanística que estabelece limites concretos para a intervenção, garantirá a segurança das áreas consolidadas.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> KASSMAYER, Karin. A efetividade do direito à sustentabilidade no plano de ação local. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia. **Meio ambiente e acesso à justiça**: flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 420-421. v. 3.

<sup>126</sup> RECH; JOHN, *op. cit.*, p. 17.

<sup>127</sup> MINEIRO, Edílson; AFONSO, Miguel. Áreas urbanas consolidadas e as propostas de regularização fundiária sustentável. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia. **Meio ambiente e acesso à Justiça**: flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 597. v. 3.

<sup>128</sup> MINEIRO, *op. cit.*, p. 597. v. 3.

Uma cidade consolidada, para se tornar sustentável, deve ter a complementação da urbanização dos assentamentos precários, a integração ao sistema urbano e a regularização entendida como um instrumento de recuperação ambiental, através do qual se promove, ainda, justiça social. Somente, assim, “[haverá], então, uma vinculação entre o interesse social (características socioeconômicas e culturais das populações beneficiadas) e o interesse público (garantia de um ambiente saudável para toda a sociedade)”.<sup>129</sup>

Tendo em vista as relevâncias ambiental, política, econômica e sociocultural da zona costeira, sua intensa ocupação e a conseqüente descaracterização, são inúmeras as reações sobre essa área. As questões relativas a esse espaço, logo, têm envolvido desde níveis decisórios internacionais até locais, sendo eles públicos ou privados, uma vez que a gestão é de interesse de todos. Buscam-se, então, gestão planejada e normas garantidoras da conservação e do uso ordenado desse espaço.<sup>130</sup>

Como tratado, para que a relação do homem com a natureza seja equilibrada, deve ser retomada a ideia de ser dependente; portanto, o meio ambiente criado tem que estar em concordância com essa conscientização. Afinal, “para que o homem moderno possa controlar as forças que hoje ameaçam a sua própria existência, é necessário que retome a posse de si mesmo”.<sup>131</sup> Desse modo, a solução apresentada consiste na reestruturação planejada de cidades sustentáveis, aquelas intencionalmente pensadas para o futuro. Porém, é indubitável que o futuro inicie com atitudes tomadas no *agora*, o que, segundo Mumford, “fixa a principal missão para a cidade do futuro: criar uma estrutura regional e cívica visível, destinada a colocar o homem à vontade em face de seu ego mais profundo e de seu mundo mais amplo, ligados a imagens de nutrição e amor humano”.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> MINEIRO, *op. cit.*, p. 597. v. 3.

<sup>130</sup> VIEIRA, *op. cit.*, p. 663. v. 3.

<sup>131</sup> MUMFORD, *op. cit.*, p. 618.

<sup>132</sup> MUMFORD, *op. cit.*, p. 618.

Preparar o futuro da zona costeira brasileira exige controle qualificado da urbanização crescente, com estudos voltados, especificamente, a essa realidade peculiar, principalmente quanto às questões ecológicas. É um desafio ecológico que, juntamente com políticas urbanas, deve implementar, efetivar e elaborar planos sem desconsiderar parâmetros ambientais e atividades humanas que ali se desenvolvem. Através de projetos, leis, como o Estatuto da Cidade e a Política Urbana na zona costeira, objetiva-se responder ao desafio ecológico imposto pela desordem urbana. Mesmo reconhecendo que a realidade não é tão promissora, devido, principalmente, à total falta de coordenação das atividades realizadas, bem como da articulação (política, econômica e jurídica) para atingir as metas, o planejamento urbano é a solução para a ocupação adequada à realidade de cada Município.<sup>133</sup>

Porém, sobretudo, é preciso “ter presente que os espaços de ocupação humana não podem dispensar a natureza, como elemento de essência da vida, do equilíbrio, da segurança e da dignidade humana”.<sup>134</sup> Por fim, de forma alguma, deseja-se retornar a um estado de natureza intocada, mas, sim, melhorar e qualificar o meio ambiente criado, fazendo com que a zona costeira urbana brasileira transforme-se em espaço para o desenvolvimento de cidades litorâneas sustentáveis.

Para que seja possível a transformação mencionada, é necessário o estudo da legislação brasileira atinente aos espaços protegidos, ao que se considera patrimônio nacional e à área urbana que se encontra em zona costeira, portanto, denominando-se zona costeira urbana.

---

<sup>133</sup> ALBUQUERQUE, Letícia. Gerenciamento costeiro no Brasil: planejamento, ações e legislação. In: ZAVASCKI, Liane Tabarelli; TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha; BUHRING, Marcia Andrea; MORAES, Voltaire de Lima. **Temas de Direito Ambiental**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2015. p. 151.

<sup>134</sup> RECH, *op. cit.*, p. 72.

## Capítulo 2

---

# A legislação aplicável à zona costeira brasileira e seus reflexos na ocupação humana

### **2.1 A legislação ambiental atinente aos espaços especialmente protegidos**

Inicialmente, o Direito Ambiental deve ser estudado para que seja possível sua diferenciação da especialidade do Direito Urbanístico. Nesse ponto, para que seja concebível a análise da aplicação do Direito Ambiental à zona costeira brasileira e seus reflexos na ocupação humana, é preciso observar o que são as áreas ou os espaços protegidos pela legislação brasileira e de que forma ocorre sua regulamentação.

A terminologia usada na Constituição Federal brasileira de 1988 inovou ao usar o conceito “espaço territorial especialmente protegido” para determinar as áreas que merecem regime especial de administração e cuidados por parte de seus proprietários e do Poder Público, como as Unidades de Conservação (UCs), as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e as Reservas Legais (RLs) florestais.<sup>135</sup> Em tal

---

<sup>135</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 24. ed., rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 169.

contexto, a definição de área protegida consta no Plano Nacional de Áreas Protegidas, que a caracteriza como:

[...] 3. Áreas protegidas: áreas naturais e seminaturais definidas geograficamente, regulamentadas, administradas e/ou manejadas com objetivos de conservação e uso sustentável da biodiversidade. Enfoca prioritariamente o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza, as terras indígenas e as terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas. Sendo que as demais áreas protegidas, como as áreas de preservação permanente e as reservas legais são tratadas no planejamento da paisagem, no âmbito da abordagem ecossistêmica, com a função estratégica de conectividade entre fragmentos naturais e as próprias áreas protegidas.<sup>136</sup>

Serão objeto, deste estudo, apenas as UCs e as APPs pelos motivos, a seguir, apresentados.

O art. 225, §1º, inciso III da Constituição brasileira determina que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, incumbe ao Poder Público:

[...] definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas** – PNAP. Brasília: Centro de Informação e Documentação, 2006. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/estruturas/205/\\_arquivos/planonacionaareasprotegidas\\_205.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/205/_arquivos/planonacionaareasprotegidas_205.pdf). Acesso em: 15 dez. 2019.

<sup>137</sup> BRASIL. [Constituição(1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

Segundo Machado, o inciso mencionado é autoaplicável e, portanto, não demanda legislação suplementar para ser implementado. Ressalta-se que nele não está inserida a expressão “na forma da lei” e, mesmo que a contivesse, nem por isso perderia sua força abrangente.<sup>138</sup>

Em uma linha histórica, é possível dizer que a Lei n. 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, teve três modificações no que diz respeito aos espaços territoriais que devem ser protegidos. Na sua redação original, no art. 9º, o inciso VI mencionava que era um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente “a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal”.<sup>139</sup>

Sua primeira modificação, dada pela Lei n. 7.804/1989, incluiu a terminologia usada na Constituição Federal no seu art. 9º, inciso VI, que determina “a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas”.<sup>140</sup>

Como segunda modificação, o Decreto n. 99.274/1990, que regulamentou as leis que tratavam das Estações Ecológicas

---

<sup>138</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 24. ed., rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 169.

<sup>139</sup> BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>140</sup> BRASIL. **Lei n. 7.804, de 18 de julho de 1989**. Altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei n. 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1989]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7804.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7804.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a execução da Política Nacional do Meio Ambiente, determinou que cabe ao Poder Público “manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” e “proteger as áreas representativas de ecossistemas mediante a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica”.<sup>141</sup> Observa-se, nesse último inciso, que as UCs passaram a ser mencionadas como o instrumento prático a ser criado para a proteção de espaços especialmente protegidos.

A terceira e última modificação figura na Lei n. 9.985/2000, a qual regulamentou o art. 225 da Constituição Federal brasileira e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, consolidando o que se entende por áreas que devem ser especialmente protegidas.<sup>142</sup> Essa lei definiu alguns conceitos que são base para a continuidade de um estudo sobre as áreas especialmente protegidas, entre eles, o que significa UC:

[...]

I – unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção [...].<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> BRASIL. **Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990.** Regulamenta a Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>142</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 181.

<sup>143</sup> BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema

As UCs são divididas em dois grupos: o primeiro compreende as de proteção integral, e o segundo, as de proteção sustentável. No primeiro grupo, encontram-se a estação ecológica, a reserva biológica, o parque nacional, o monumento natural e o refúgio da vida silvestre. Já, no grupo de unidades de uso sustentável, estão a área de proteção ambiental, a área de relevante interesse ecológico, a floresta nacional, a reserva extrativista, a reserva da fauna, a reserva de desenvolvimento sustentável e a reserva particular do patrimônio cultural.

Considera-se, portanto, as UCs como uma das formas mais importantes e eficazes de proteger a zona costeira, podendo ser instaladas tanto na faixa terrestre quanto na marítima. Através desse instrumento, pode-se não só propiciar a preservação de determinados ecossistemas, mas também disciplinar o uso de outros. Importa, porém, salientar que, especificamente na zona costeira, são poucas as áreas protegidas por meio de UCs, e essas se destinam, em sua maioria, à proteção da biodiversidade e à manutenção dos habitats.<sup>144</sup>

Atualmente, existe um Plano Nacional de Áreas Protegidas, instituído pelo Decreto n. 5.758/2006, inclusive com um subgrupo organizado para elaborar as ações específicas para as zonas costeira e marinha, incluindo-se o uso das UCs na gestão pesqueira.<sup>145</sup>

Outro espaço territorial especialmente protegido é o da APP que tem sua definição no art. 3º, inciso II do Código Florestal Federal, Lei n. 12.651/2012, a seguir:

---

Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2002]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>144</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 31-33.

<sup>145</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Unidades de Conservação e Mosaicos**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha/unidades-de-conservacao-e-mosaicos.html>. Acesso em: 15 nov. 2019.

[...]

II – Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; [...].<sup>146</sup>

Ao se referir à área protegida, “coberta ou não por vegetação nativa”, uma das interpretações ocorre no sentido de que as áreas que, porventura, tenham sofrido desmatamento continuem a ser de preservação permanente, embora sua vegetação possa já ter sido suprimida. Outra possível interpretação refere-se a casos em que é característico da área não ser coberta por vegetação – lajeados, depósitos de seixos ou areia, etc., ou tê-la de forma esparsa, continuando, desse modo, a ter suas funções ambientais.

Por fim, quanto a ser *nativa*, ou não, busca-se considerar que, mesmo que a vegetação não seja da espécie que compõe a flora do lugar, não haverá problema em incluí-la no referido espectro. Ao versar sobre a questão *vegetação nativa*, entende-se que, se for nativa, deve ser protegida, mas isso não significa que somente sendo nativa terá a função de APP completa.

Ainda no mesmo dispositivo, a lei define a *função ambiental* de “preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-

---

<sup>146</sup> BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis ns. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis ns. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

estar das populações humanas”. Assim, faz-se referência, especificamente, à função de preservar os corpos-d’água, as restingas, os manguezais, as veredas, as encostas e o topo de morros, os montes, as montanhas e as serras, as bordas de tabuleiros e as chapadas e, ainda, as áreas de altitude superior a 1.800 metros, em cujos espaços, na maioria das vezes, a vegetação presente age como fixadora e estabilizadora, permitindo a completa atividade de cada ambiente citado.

A delimitação da APP é, basicamente, realizada por marcos legais, objetivos gerais, definidos pelo art. 4º do Código Florestal, os quais somente subsistem se, efetivamente, contribuir para a manutenção da função ambiental de preservar o meio ambiente, conforme estabelecido expressamente pela legislação.

Ao considerar o que é APP, “para efeitos desta lei”, o art. 4º do Código Florestal determinou, do ponto de vista normativo, que as áreas existem por si sós, não dependendo da criação de novas leis para defini-las. Não é necessário, portanto, um ato do Poder Executivo, em qualquer instância, para que passe a existir uma APP.

Em tal contexto, pode-se concluir que todos os espaços, por este artigo determinados, devem manter as características inerentes à APP, conforme Antunes, ao fazer comentários sobre a Lei n. 12.651/2012: a) é uma área e não mais uma floresta, podendo, ou não, estar coberta com vegetação nativa, ou até mesmo, vegetação exótica; b) é uma área protegida; c) é uma área protegida de forma permanente incluindo, desse modo, manter a área como está ou recuperá-la, caso tenha havido supressão, e essa proteção permanente deve ser consequência de um comportamento tanto individual do proprietário quanto de toda a sociedade ou de órgãos públicos; e d) é uma área com funções ambientais específicas e diferenciadas: de preservação, facilitação, proteção e assecuramento.<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentário ao novo Código Florestal**. 2. ed., atual. de acordo com a Lei n. 12.727/2012. São Paulo: Atlas, 2014. p. 96.

Mais uma vez, ressalta-se que os elementos referidos se constituem em matéria de legalidade e devem estar presentes na área, para que ela possa ser declarada como de preservação permanente. A atenção deve ser aumentada sobre o que se chama de função ambiental desempenhada pela área, que tem amparo na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, que determina ao aplicador da lei levar em consideração os fins sociais da norma.<sup>148</sup> Portanto, o fim social apresentado somente pode ser entendido como a proteção de áreas que efetivamente desempenhem as funções ambientais tipificadas na lei.<sup>149</sup>

Cumprе ressaltar, ainda, que, diante da análise das hipóteses inseridas no artigo que delimita a caracterização de uma APP, constatam-se somente as modalidades em que existem áreas não consolidadas, pois não seria possível aplicá-las em porções de áreas urbanas e rurais consolidadas. Em síntese, tal caracterização não se justifica somente pela metragem, pela localização ou pela inclinação prevista na fração descritiva e objetiva da lei, mas em sua utilidade na preservação ambiental. Por conseguinte, os requisitos não são absolutos ou inafastáveis e devem ser valorados no contexto, conforme demonstrado por Antunes:

Penso que, no caso concreto, cuida-se do estabelecimento de uma presunção legal em favor do meio ambiente que, se não absoluta, demanda do interessado a produção de prova no sentido de que a função ambiental não se faz presente em determinada área. Assim, deverão ser consideradas como APP

---

<sup>148</sup> Conforme o art. 5º, “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”. BRASIL. **Decreto Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. (Redação dada pela Lei n. 12.376, de 2010). Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>149</sup> ANTUNES, *op. cit.*, p. 97.

aquelas listadas no artigo 4º que efetivamente tenham uma função ambiental a desempenhar.<sup>150</sup>

Destaca-se o determinado no art. 4º, incisos VI e VII, que considera como APP “as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues” e “os manguezais, em toda sua extensão”. E, de mesmo modo, a definição das mesmas será de acordo com o Código Florestal Federal:

[...]

XIII – manguezal: ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência fluviomarina, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e de Santa Catarina; [...]<sup>151</sup>

XVI – restinga: depósito arenoso paralelo à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, com cobertura vegetal em mosaico, encontrada em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado; [...]<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> ANTUNES, *op. cit.*, p. 98.

<sup>151</sup> BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis ns. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis ns. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>152</sup> *Idem*.

Esses dois incisos podem ser considerados específicos para a APP em zona costeira, uma vez que, conforme o explicitado, são relativos a ecossistemas característicos de regiões litorâneas.

Sobre dunas e restingas é necessário adentrar em mais conceitos. As dunas servem de barreiras naturais à invasão da água do mar e da areia em áreas interiores e balneários e, não menos importante, protegem o lençol de água doce, evitando a entrada da água do mar. O ecossistema dunar estende-se pelo Litoral brasileiro e é considerado o maior sistema de praias arenosas do mundo, porém as dunas estão sendo bastante degradadas pela ação humana.<sup>153</sup>

Duna é definida como

colina de areia acumulada por ação eólica, isto é, do vento, podendo apresentar-se mais ou menos coberta por vegetação. Pode ser subdividida segundo a forma, orientação em relação ao vento etc. [...]. Ela ocorre mais tipicamente nas porções mais centrais dos desertos, especialmente em deserto tropical, mas também pode ser encontrada em regiões litorâneas ou em margens fluviais.<sup>154</sup>

A restinga, conforme referido, é definida como formação vegetal típica do ecossistema dunar e a principal responsável pela fixação que impede erosão e formação de dunas móveis.

Nessa conjuntura, Papp “sublinha que a proteção das restingas está sujeita ao cumprimento das funções ambientais previstas no artigo 4º, inciso VI (fixar dunas ou estabilizar mangues)”.<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 61.

<sup>154</sup> SUGGIO, *op. cit.*, p. 251.

<sup>155</sup> PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo Código Florestal brasileiro: Lei n.12.651**. Campinas: Millennium, 2012. p. 106.

Outro fundamento, que sustenta tal entendimento, encontra-se no art. 8º, § 2º do Código Florestal, no qual se permite a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em APP nas restingas e nos manguezais onde a função ecológica esteja comprometida, como nos casos de obras habitacionais e de urbanização que fazem parte de projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas e ocupadas por população de baixa renda.<sup>156</sup>

Importante é ressaltar que salgados<sup>157</sup> e apicuns,<sup>158</sup> assim como mangues, fazem parte do conceito de zona costeira, nos

---

<sup>156</sup> BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis ns. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis ns. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>157</sup> Os salgados tem sua definição no art. 3º, inciso XIV da Lei n. 12.651/2012 como sendo “salgado ou marismas tropicais hipersalinos: áreas situadas em regiões com frequências de inundações intermediárias entre marés de sizígias e de quadratura, com solos cuja salinidade varia entre 100 (cem) e 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), onde pode ocorrer a presença de vegetação herbácea específica”. (BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis ns. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis ns. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 15 nov. 2019).

<sup>158</sup> Os apicuns têm sua definição no art. 3º, inciso XV da Lei 12.651/2012 como sendo “áreas de solos hipersalinos situadas nas regiões entremarés superiores, inundadas apenas pelas marés de sizígias, que apresentam salinidade superior a 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), desprovidas de vegetação vascular”. (BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis ns. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis ns. 4.771, de 15 de

termos no art. 2º, § único da Lei n. 7.661/1998. Porém, a definição do regime jurídico de salgados e apicuns foi determinada quando, por veto presidencial, excluíram-se esses espaços do conceito de APP, sem estabelecer para esses qualquer proteção. Desse modo, foi necessário o acréscimo do artigo 11-A, por meio da Medida Provisória n. 571, posteriormente convertida em lei.<sup>159</sup>

O art. 11-A, da Lei n. 12.651/2012, afirma, primeiramente, que zona costeira é patrimônio nacional, devendo sua ocupação e sua exploração ocorrerem de modo ecologicamente sustentável. Logo, permite que apicuns e salgados possam ser utilizados em atividades de carcinicultura e salinas, desde que observados alguns requisitos.<sup>160</sup>

O primeiro requisito é o de que a área total ocupada em cada Estado não seja superior a 10% no bioma amazônico e a 35% no restante do País. Ademais, de acordo com essas condições, as ocupações consolidadas até 22/7/2008, desde que o responsável (empreendedor, podendo ser pessoa física ou jurídica) firme termo de compromisso de proteger a integridade dos manguezais arbustivos adjacentes, podem ser mantidas.<sup>161</sup> Depreende-se, portanto, que há uma extrema

---

setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>159</sup> AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. **Novo Código Florestal: enchentes e crise hídrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 102.

<sup>160</sup> BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis ns. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis ns. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>161</sup> *Idem*.

dificuldade em fiscalizar e qualificar o que está consolidado, ou não, uma vez que não existe mapeamento necessário, prévio, público e confiável. O mesmo artigo ainda permite a ampliação dos percentuais mencionados, caso seja aprovado o ZEEC sem colocar limites para esse aumento.<sup>162</sup>

O segundo requisito que consta no art. 11-A, § 1º da Lei n. 12.651/2012, é a “salvaguarda absoluta dos manguezais arbustivos e dos processos ecológicos essenciais a eles associados, bem como da sua produtividade biológica e condição de berçário de recursos pesqueiros”.<sup>163</sup> Contudo, essa proteção não é absoluta, já que existem atividades legalmente permitidas.

E, por fim, os demais requisitos exigidos são que se faça o licenciamento da atividade e das instalações; o recolhimento, o tratamento e a disposição adequados dos efluentes e resíduos; que se tenha garantia da manutenção da qualidade da água e do solo, respeitadas as APPs; e sejam respeitadas as atividades tradicionais de sobrevivência das comunidades locais.<sup>164</sup>

É forçoso constatar que houve privilégio às atividades salinas e de carcinicultura em detrimento do regime de apicuns e salgados, portanto, ao que tudo indica, isso repercutiu de

---

<sup>162</sup> AVZARADEL, *op. cit.*, p. 102-103.

<sup>163</sup> BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis ns. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis ns. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>164</sup> BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis ns. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis ns. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

maneira negativa na proteção dos mangues e, por conseguinte, na zona costeira.<sup>165</sup>

Visto que grande parte dos espaços especialmente protegidos estão em zona costeira, retoma-se o art. 225, § 4º da Constituição Federal que define:

§ 4º. A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.<sup>166</sup>

A Constituição Federal brasileira de 1988 considera, em algumas partes do território, a importância da utilização dessas áreas dentro de condições que assegurem sua preservação, reconhecendo sua fragilidade, bem como sua expressiva diversidade biológica.<sup>167</sup>

Ocorre que, por ser patrimônio nacional, deve-se, primeiramente, atentar para o fato de que não significa que seja patrimônio federal, isto é, de propriedade da União.<sup>168</sup> Ao contrário, é patrimônio da Nação, não consistindo em “domínio real sobre os bens específicos, mas por um domínio eminente, exercido não pela posse ou gestão, mas pelo disciplinamento legal do seu uso”.<sup>169</sup>

---

<sup>165</sup> AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. **Novo Código Florestal**: enchentes e crise hídrica no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 105.

<sup>166</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>167</sup> MACHADO, *op. cit.*, p. 172.

<sup>168</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 41.

<sup>169</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Política Nacional do Meio Ambiente. Avaliação das normas legais aplicáveis ao gerenciamento costeiro**. Brasília, 1998. p. 22.

A zona costeira é, por isso, de interesse público, ou, dito de outro modo, do interesse de todos os brasileiros, podendo ser do domínio de qualquer um dos entes políticos ou de particulares. Contudo, a diferença encontrada é a de que a zona costeira é submetida “à disciplina jurídica específica em relação a seu uso e gozo, justamente porque tais áreas devem ser protegidas ambientalmente, garantindo-se, assim, às futuras gerações, o direito de viver em um ambiente saudável”.<sup>170</sup>

Diante do exposto, entende-se a necessidade de proteção da zona costeira efetuada não somente por legislação ambiental, mas por legislação específica e também por planos de gerenciamento costeiro.

## **2.2 A legislação específica referente à zona costeira**

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a zona costeira passou a ter tratamento diferenciado pela legislação, de forma que o art. 225, § 4º foi regulamentado. Há uma única lei federal que dispõe, especificamente, sobre o assunto: a Lei n. 7.661/1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, a qual tem caráter geral, devendo ser elaboradas normas estaduais e municipais, para que as características locais sejam abrangidas.

O início das ações referentes à proteção e regulamentação da zona costeira deu-se em 1982, quando a Comissão Interministerial dos Recursos do Mar (CIRM) criou a subcomissão de Gerenciamento Costeiro dentro de sua secretaria. Através da subcomissão, foi organizado, no Rio de Janeiro, o Seminário Internacional sobre Gerenciamento Costeiro, que propiciou o surgimento das primeiras ideias para a organização de um programa nacional.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 42.

<sup>171</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 45.

Em sequência, no ano de 1984, foi realizado o II Simpósio Brasileiro sobre Recursos do Mar, que reuniu diversas instituições dedicadas ao assunto, resultando na escolha de um paradigma inicial para estruturar um plano a ser aplicado na zona costeira. No ano seguinte, ocorreu o II Encontro Brasileiro de Gerenciamento Costeiro e, finalmente, em 1987, a CIRM estabeleceu o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro. Outrossim, em 1988, a coordenação e a supervisão federais do programa foram transferidas para a União, por meio do Ministério do Meio Ambiente e do Ibama.<sup>172</sup> Portanto, “o Plano tem, então, como finalidade reconhecer os problemas que ocorrem atualmente no Litoral, para que venham a diminuir ou a ser solucionados no futuro”.<sup>173</sup>

O termo *gerenciamento* nada mais é do que a gestão da zona costeira, que surge do neologismo derivado da palavra *gerência*, com inspiração no termo oriundo do Direito norte-americano *management*.<sup>174</sup>

A expressão *management program* foi usada na lei norte-americana sobre a zona costeira para definir objetivos, políticas e padrões para guiar os usos público e privado das terras e águas nessa área. Contudo, o termo inclui, mas não se limita a palavras, mapas, ilustrações ou a qualquer outro meio de comunicação.<sup>175</sup>

No art. 1º da Lei n. 7.661/1988, depreende-se que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro faz parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Em vista disso, ficando subordinado aos princípios e objetivos constantes na Lei n. 6.938/1981, visando a orientar a utilização dos recursos

---

<sup>172</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 45.

<sup>173</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 46.

<sup>174</sup> *Idem.*

<sup>175</sup> RUFINO, Gilberto D’Avila. **Droit et aménagement du Litoral**: étude de Droit Comparé. Limoges, 1994. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Universidade de Limoges. Limoges – França.

na zona costeira, assim contribuindo para elevar a qualidade de vida da população e a proteção dos patrimônios natural, histórico, étnico e cultural.

Sobre o art. 2º da mesma lei, pode-se perceber que o PNGC não está limitado ao estabelecimento de normas referentes somente ao meio ambiente natural. Aliás, acresce que não só o meio ambiente natural deve estar contemplado, mas também características e questões históricas, étnicas, paisagísticas, todas relacionadas à comunidade local com o intuito de orientar a utilização dos recursos e contribuir para elevar a qualidade de vida. Diante disso, o PNGC instituiu uma proteção socioambiental da zona costeira.<sup>176</sup>

Não obstante, a lei é composta por poucos dispositivos autoaplicáveis, porém a maioria necessita ser regulamentada. Como exemplo, tem-se a própria caracterização do que seja a zona costeira, assunto principal da lei, o qual precisa de definição de limites, como ocorre no caso do parágrafo único do art. 2º.<sup>177</sup>

Em vista disso, na legislação brasileira, existem dois conceitos jurídicos de outros ambientes encontrados na zona costeira, que não podem ser confundidos entre si. São eles: o mar territorial e a plataforma continental (arts. 1º e 11 da Lei n. 8.617/1993). Esses, salienta-se aqui, não são objeto do estudo apresentado.

Logo, há determinação de formulação de zoneamento de usos e atividades na zona costeira, dando prioridade à conservação e à proteção de:

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

---

<sup>176</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 47.

<sup>177</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 48.

II – sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente;

III – monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.<sup>178</sup>

Ressalta-se que a legislação determina o regramento do uso, mas não demarca que essas áreas sejam intocáveis. Inclusive, esse plano deverá ser aplicado com a participação da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios.<sup>179</sup>

O PNGC deve contemplar os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; e patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.<sup>180</sup>

A mesma lei, ainda, define como norma autoaplicável o significado de praia como bem público de uso comum do povo, ao qual deve ser assegurado, sempre, livre e franco acesso em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica. A lei, por sua vez, está em consonância com a Constituição Federal brasileira de 1988, que define que são públicas também as praias marítimas das ilhas oceânicas e as costeiras.<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> BRASIL. **Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7661.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>179</sup> *Idem*.

<sup>180</sup> *Idem*.

<sup>181</sup> BRASIL. [Constituição (1980)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

Ademais, acrescenta que não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na zona costeira, a qual impeça ou dificulte o acesso às praias, definindo que a regulamentação determinará as características e as modalidades de acesso que garantam o uso público das praias e do mar.<sup>182</sup>

Decorrente da mencionada lei, a primeira versão do PNGC foi apresentada em novembro de 1990 e aprovada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), em sua 25ª Reunião Ordinária, ocorrendo a publicação na forma da Resolução CIRM n. 001/1990 que integra o PNMA, e da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM).<sup>183</sup>

Primeiramente, o texto do plano reconhece que a zona costeira é onde há maior concentração de população e um considerável número de cidades, sobretudo, capitais, apresentando um crescente nível de expansão urbana desordenada. Também reconhece que, nessa área, estão situados terrenos de marinha, cuja posse é da União, porém, devem constituir usufruto da comunidade nacional. Não menos importante, elucida que existe um processo acelerado de degradação e uma grande especulação imobiliária, que fundamentam a implementação de um plano nos seguintes termos:

Para que se alcance um “modus operandi” adequado à administração de uma área de características tão diversificadas, marcadas por um variado número de conflitos de interesses, o Governo acelerou o presente

---

<sup>182</sup> BRASIL. **Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7661.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>183</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC**. Brasília. Disponível em <https://www.mma.gov.br/destaques/item/8644-plano-nacional-de-gerenciamento-costeiro-pngc#pngc-i>. Acesso em: 15 dez. 2019.

Plano, submetido à aprovação das instâncias instituídas legalmente, objetivando planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades antrópicas na Zona Costeira e seu mais amplo equacionamento com o meio ambiente.<sup>184</sup>

Como princípios do plano, entre tantos, destacam-se: a “proteção e a reabilitação das áreas remanescentes que sejam representativas dos ecossistemas naturais da zona costeira”; o “controle e a reabilitação das áreas degradadas e descaracterizadas na zona costeira”; e a “racionalização do uso dos recursos da zona costeira, através do conhecimento da dinâmica ambiental, sob um enfoque sistêmico/holístico”.<sup>185</sup>

Novamente, nota-se uma diferenciação entre as áreas ainda não ocupadas, que devem ser protegidas, daquelas em que já há ocupação, e, portanto, devem ter o uso de seus recursos naturais racionalizado através de conhecimento sistêmico e não somente ambiental.

Quanto à caracterização específica de zona costeira, traz a determinação de que tanto para a faixa terrestre como marítima devem ser consideradas áreas marcadas por intensa atividade socioeconômica e sua área de influência imediata. Ou seja, os limites terrestre e marítimo devem ser estabelecidos nos Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro em vista de suas características naturais e aspectos socioeconômicos, assim, ajustando a definição à realidade existente em cada região ou Estado.<sup>186</sup> Igualmente, define que gerenciamento

---

<sup>184</sup> BRASIL. **Resolução CIRM n. 01, de 21 de novembro de 1990.** Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Brasília, DF: Mário César Flores, Ministro Coordenador da Comissão. [1990]. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/PNGC\\_I.pdf](https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/PNGC_I.pdf). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>185</sup> *Idem.*

<sup>186</sup> BRASIL. **Resolução CIRM n. 01, de 21 de novembro de 1990.** Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Brasília, DF: Mário

costeiro é o conjunto de atividades e procedimentos que permitem a utilização de recursos da zona costeira. Além disso, afirma que o ZEEC é o principal instrumento pelo qual o gerenciamento é feito, uma vez que estabelece as diretrizes de ocupação dos recursos naturais.<sup>187</sup>

Detalha, ainda, que o ZEEC identifica e diferencia unidades especiais de acordo com as características físicas, bióticas e socioeconômicas, objetivando ações capazes de conduzir o aproveitamento, a manutenção ou a recuperação do seu potencial. Por meio disso, surgem os planos de gestão que são projetos implantados com o zoneamento, de competência dos Estados e Municípios, podendo envolver entidades civis. Por fim, estabelece o Sistema Nacional de Gerenciamento Costeiro, que é constituído pelas três esferas de governo e por entidades civis.<sup>188</sup>

O ZEEC fundamenta o estabelecimento de normas disciplinares para a ocupação do solo e o uso dos recursos naturais e ecossistemas costeiros, apontando cada unidade (zona) identificada. Para as ações a serem realizadas nas zonas, deverão ser consideradas as influências e as repercussões intersazonais e intrarregionais, principalmente com relação aos prejuízos ambientais decorrentes de ações antrópicas, que devem ser determinantes para o estabelecimento de alternativas de uso.<sup>189</sup>

Segundo a orientação do ZEEC, o roteiro metodológico mínimo é de que haja um diagnóstico ambiental-integral, prognóstico das tendências identificadas e percepção de

---

César Flores, Ministro Coordenador da Comissão, [1990]. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/PNGC\\_I.pdf](https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/PNGC_I.pdf). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>187</sup> *Idem.*

<sup>188</sup> *Idem.*

<sup>189</sup> BRASIL. **Resolução CIRM n. 01, de 21 de novembro de 1990.** Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Brasília, DF: Mário César Flores, ministro-coordenador da Comissão. [1990]. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/PNGC\\_I.pdf](https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/PNGC_I.pdf). Acesso em: 15 nov. 2019.

conflitos de uso. Após, então, deve ocorrer a proposição de alternativas de uso, com indicações do nível de comprometimento ambiental para cada alternativa indicada e a definição do uso projetado.<sup>190</sup>

Um dos pontos trazidos demonstra que o plano decorrente do ZEEC deve prever quais são as áreas de preservação e regulamentar seu uso, sendo fiscalizadas, bem como regularizadas quanto à situação fundiária.<sup>191</sup>

Entre os objetivos específicos do PNGC, estão: “obter um correto dimensionamento das potencialidades e vulnerabilidades da zona costeira”;<sup>192</sup> “assegurar a utilização dos recursos naturais litorâneos, com vistas à sua sustentabilidade permanente”;<sup>193</sup> e “compatibilizar a ação humana, em qualquer de suas manifestações, com a dinâmica dos ecossistemas costeiros, de forma a assegurar o desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentado, com a melhoria da qualidade de vida”.<sup>194</sup>

No ano de 1997, o PNGC foi revisado, incorporando à experiência acumulada no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), ou seja, incluindo novas demandas, principalmente com fundamentação nos documentos, como a Agenda 21<sup>195</sup> e os demais registros gerados pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como RIO-92.<sup>196</sup>

---

<sup>190</sup> *Idem.*

<sup>191</sup> *Idem.*

<sup>192</sup> *Idem.*

<sup>193</sup> *Idem.*

<sup>194</sup> *Idem.*

<sup>195</sup> Documento que elabora uma agenda de compromissos e ações para alcançar o desenvolvimento sustentável global, possuindo 40 capítulos que tratam de diferentes temas. O Capítulo 17 versa especialmente sobre o uso e a gestão dos ambientes costeiros e marinhos. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto orla:** fundamentos para gestão integrada. Brasília: MMA, 2006. p. 15.

<sup>196</sup> BRASIL. **Resolução CIRM n. 005, de 3 de dezembro de 1997.** Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II). Brasília, DF:

É, no PNGC II, que está a definição atual e completa do que é zona costeira, com as diferenciações de faixa marítima e faixa terrestre e também a lista de Municípios que participam desse conceito. Para a faixa terrestre, o PNGC I definia a extensão de 20km, a partir da Linha da Costa; já, no II, a definição é mais abrangente, utilizando as características dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos de zona costeira.<sup>197</sup>

É introduzida, de forma objetiva, a necessidade de Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro, detalhando suas funções e destacando, ainda, a necessidade de uma gestão proativa. Ademais, inclui um novo elemento importantíssimo de articulação: a sociedade.<sup>198</sup>

Após a aprovação do PNGC II, versão que está em vigor, houve a publicação do Decreto n. 5.300/2004, que regulamentou a Lei do Gerenciamento Costeiro e definiu critérios para a gestão da orla marítima, inclusive quanto ao uso e à ocupação.<sup>199</sup>

No Capítulo III do referido documento, que trata das regras de uso e ocupação da zona costeira, ficou determinado que “qualquer empreendimento na zona costeira deverá ser compatível com a infraestrutura de saneamento e sistema viário

---

Mauro César Rodrigues Pereira, Ministro da Marinha, Coordenador da CIRM. [1997]. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/0.PNGC-II97%20Resolucao05\\_97.CIRM.pdf](https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/0.PNGC-II97%20Resolucao05_97.CIRM.pdf). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>197</sup> HOROVITZ, Gabriel. **A complexidade da implementação de políticas públicas ambientais para gestão da zona costeira do Brasil**. 2019. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento) – UFRJ. Rio de Janeiro, 2019. p. 43.

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>199</sup> BRASIL. **Decreto n. 5.300, de 7 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei n.7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

existentes, devendo a solução técnica adotada preservar as características ambientais e a qualidade paisagística”.<sup>200</sup> Desse modo, o decreto esclarece que, diante da inexistência *de* ou da inacessibilidade à rede pública de coleta de lixo e de esgoto na área do empreendimento, deve ser apresentada ao órgão ambiental alguma solução compatível com as características físicas e ambientais da área.

Também, quanto a áreas ocupadas por loteamentos à beira-mar, determina que devem ser feitos os acessos à praia, sendo que o Poder Público municipal, em conjunto com o órgão ambiental, definirá as áreas de servidão de passagem, responsabilizando-se por sua implantação. Ainda: define o prazo máximo de dois anos, contados a partir da publicação do decreto, para que a determinação seja realizada.

Quanto à gestão da orla marítima e à elaboração de Planos de Intervenção, o decreto menciona a necessidade de caracterização socioambiental, para que haja a classificação quanto à construção de cenários compatíveis com o padrão de qualidade da classe a ser alcançada ou mantida, e o estabelecimento de diretrizes para intervenção quanto ao uso e à ocupação. A classificação é feita da seguinte forma:

I – classe A: trecho da orla marítima com atividades compatíveis com a preservação e conservação das características e funções naturais, possuindo correlação com os tipos que apresentam baixíssima ocupação, com paisagens com alto grau de conservação e baixo potencial de poluição;

II – classe B: trecho da orla marítima com atividades compatíveis com a conservação da qualidade ambiental ou baixo potencial de impacto, possuindo correlação com os tipos que apresentam baixo a médio adensamento de construções e população residente, com indícios de ocupação recente, paisagens

---

<sup>200</sup> *Idem.*

parcialmente modificadas pela atividade humana e médio potencial de poluição;

III – classe C: trecho da orla marítima com atividades pouco exigentes quanto aos padrões de qualidade ou compatíveis com um maior potencial impactante, possuindo correlação com os tipos que apresentam médio a alto adensamento de construções e população residente, com paisagens modificadas pela atividade humana, multiplicidade de usos e alto potencial de poluição sanitária, estética e visual.<sup>201</sup>

Desse modo, para a classe A, o decreto considera que a estratégia de ação de uso e ocupação deve ser preventiva, pressupondo a adoção de ações para a conservação das características naturais existentes. Como exemplo, a predominância de UCs em categoria de proteção integral, residências e comércios em localidades isoladas, turismo e lazer sustentáveis.

Para a classe B, estratégias de controle, “pressupondo a adoção de usos sustentáveis e manutenção da qualidade ambiental”.<sup>202</sup> Como exemplo, a predominância de UCs em categoria de uso sustentável, de residências e comércio na forma de loteamentos ou balneários horizontais ou mistos, e, obviamente, com espaços de turismo e lazer.

Por fim, para a classe C, uma estratégica corretiva, “pressupondo a adoção de ações para controle e monitoramento dos usos e da qualidade ambiental”.<sup>203</sup> Como exemplo, as

---

<sup>201</sup> BRASIL. **Decreto n. 5.300, de 7 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [2004]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>202</sup> *Idem*.

<sup>203</sup> BRASIL. **Decreto n. 5.300, de 7 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei n.7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de

formas de uso e ocupação que abrangem todos os usos urbanos, habitacionais, comerciais, serviços e industriais de apoio ao desenvolvimento urbano; separando-se o que é exclusivamente industrial, militar, portuário, turístico e referente ao lazer.

Para o trabalho aqui desenvolvido, o foco está nas classes B e C, áreas urbanizadas, com intensa ocupação urbana. Nesses termos, o decreto define a relação do (ZEEC) com as classes de gestão da orla marítima da seguinte maneira:

Art. 35. Para efeito de integração da gestão da zona costeira e da orla marítima, os estudos e diretrizes concernentes ao ZEEC serão compatibilizados com o enquadramento e respectivas estratégias de gestão da orla, conforme disposto nos Anexos I e II e nas seguintes correlações:

I – as zonas 1 e 2 do ZEEC têm equivalência de características com a classe A de orla marítima;

II – as zonas 3 e 4 do ZEEC têm equivalência de características com a classe B de orla marítima;

III – a zona 5 do ZEEC tem equivalência de características com a classe C de orla marítima.<sup>204</sup>

Segundo o decreto, as zonas 1 e 2 são, basicamente, as que mantêm os ecossistemas primitivos em funcionamento íntegro, ou, então, com atividade humana intermitente ou de baixo impacto.

A zona 3 apresenta os ecossistemas primitivos parcialmente modificados pelos assentamentos humanos, com alguma infraestrutura interligada localmente (bairros rurais) e tem o valor do solo considerado baixo.

---

Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [2004]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>204</sup> *Idem*.

A zona 4 é considerada aquela que apresenta os ecossistemas primitivos significativamente modificados, ocorrência de áreas terrestres de assentamentos rurais ou periurbanos descontínuos e interligados, necessitando de intervenção para regeneração parcial. Apresenta, portanto, uma expansão relativamente estruturada e uma infraestrutura integrada com áreas urbanas. Nessa zona, há necessidade de recuperação das principais funções do ecossistema, conservação ou recuperação do patrimônio paisagístico e, principalmente, do zoneamento urbano.

Por fim, a zona 5, “apresenta a maior parte dos componentes dos ecossistemas primitivos degradada ou suprimida, bem como a organização funcional eliminada devido ao desenvolvimento de áreas urbanas e expansão urbana contínua”.<sup>205</sup> Ainda, são encontradas atividades industriais, terminais de grande porte e obras de apoio. Em tais áreas, encontram-se assentamentos urbanizados e áreas consolidadas, com serviços bem-desenvolvidos, e o solo apresenta alto valor.

As metas ambientais a serem cumpridas são: o saneamento ambiental e a recuperação da qualidade de vida urbana; o controle de efluentes e a educação ambiental; a regulamentação de intervenção na linha costeira com relação a diques, molhes, *piers*; o zoneamento urbano e industrial; e, por fim, a proteção de mananciais.<sup>206</sup>

A definição de orla, os regramentos de uso e os critérios de fragilidade e vulnerabilidade de cada região estabelecem uma faixa de proteção da costa, para manter as características paisagísticas e também prevenir a elevação do nível do mar.

---

<sup>205</sup> BRASIL. **Decreto n. 5.300, de 7 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>206</sup> *Idem*.

O Projeto Orla, desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente em 2001, tendo por objetivo uma ação integrada com a Secretaria do Patrimônio da União, é que foi responsável por tais ações. Portanto, se nota que visa a aproximar as políticas ambientais, urbanas e patrimoniais.<sup>207</sup>

O Projeto Orla inicia em nível local, com adesão municipal, por intermédio do Órgão Estadual de Meio Ambiente e da Gerência Regional do Patrimônio da União nos respectivos Estados, com capacitação para gestores locais, universidades, sociedade civil organizada e entidades privadas, culminando com a estruturação do Plano de Gestão Integrada da Orla.<sup>208</sup>

Na primeira fase do projeto, de 2001 a 2004, a metodologia foi aplicada e validada em seis Municípios, sendo três deles estrategicamente localizados no Delta do Parnaíba, em Piauí, que apresenta, de modo concomitante, grande potencial turístico e de conservação da natureza, porém, com índices de risco social bastante elevados.<sup>209</sup>

Segundo o relatório nacional do projeto, na segunda fase (de 2004 a 2008), 57 Municípios, em 14 Estados litorâneos, já haviam sido capacitados, resultando na elaboração de 55 Planos de Gestão Integrados (PGIs) de trechos da orla definidos pelas equipes locais. Os planos, segundo os referidos relatórios, continham projetos de urbanização; paisagísticos; de contenção de risco e erosão; organização e padronização de quiosques e sinalização. Porém, no final dessa mesma etapa, resultados de avaliações demonstraram falta de recursos humanos e disponibilidade de recursos financeiros nos Municípios para a implementação dos PGIs.<sup>210</sup>

---

<sup>207</sup> OLIVEIRA, Márcia Regina Lima de; NICOLODI, João Luiz. A gestão costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla: uma análise sob a ótica do Poder Público. **Revista da Gestão Costeira Integrada**, Itajaí, v. 12, n. 1, p. 91, 2012.

<sup>208</sup> OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 94.

<sup>209</sup> OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 94.

<sup>210</sup> OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 95.

Na terceira e última fase analisada por esses relatórios (de 2009 a 2011), as capacitações continuaram sendo realizadas com o objetivo de otimizar a atuação das mesmas e definir uma agenda conjunta de trabalho. No entanto, em 2008, o MMA passou por uma reestruturação interna de seus setores e suas prioridades, sendo que uma das áreas mais atingidas foi a Coordenação Nacional do Gerenciamento Costeiro, que tiveram reduzidos, sensivelmente, sua equipe, sua agenda e seu orçamento. Consequentemente, esse novo contexto determinou problemas na estratégia de comunicação e apoio aos Estados, o que prejudicou o pleno desenvolvimento do projeto, inclusive, a agenda articulada para os setores de petróleo e gás e de turismo e cidades não tiveram continuidade.<sup>211</sup>

Também relacionada ao Projeto Orla, a Lei n. 13.240/2015 transfere a gestão das praias da União para os Municípios, passando a torná-la obrigatória. Portanto, o Município deve, em até três anos, elaborar o plano para ordenamento da orla, em conformidade com o art. 32 do Decreto n. 5.300/2004, ou com revisão do plano já existente. Para tanto, caso o Município se recuse a elaborar o Projeto Orla, poderá sofrer multa ou mesmo a rescisão do Termo de Outorga por inadimplemento de cláusula.<sup>212</sup>

Percebe-se que, no PNGC II, o objetivo era operacionalizar as ações com planos e projetos. Outro instrumento regulamentado pelo Decreto n. 5.300/2004 é o Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF-ZC), instrumento que tem por finalidade básica tornar compatíveis as ações e os objetivos das parcerias, no sentido

---

<sup>211</sup> OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 96.

<sup>212</sup> CASEMIRO, Maria; BARRA, Otávio; VASCONSELOS, Fábio; OLIVEIRA, Fábio. Planejamento Ambiental Costeiro no Brasil: um olhar crítico sobre o Projeto Orla, **InterEspaço – Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, Grajaú, v. 4, n. 14, p. 67-89, 2018.

de acentuar a união das aplicações do PNGC entre as várias instâncias governamentais.<sup>213</sup>

Nesses termos, salienta-se que existiram o PAF I, de 1988, o PAF-ZC II, aprovado em 2005, os quais se constituíram em instrumentos de ação, estabelecendo um referencial de atuação programática da União no território da costa. Segundo o MMA, os projetos “visaram responder a impactos gerados por vetores de desenvolvimento que incidiam em trechos particulares do Litoral brasileiro, conforme apontado no Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil”, sendo publicado em 2008.<sup>214</sup>

Iniciou-se, assim, o processo de elaboração do PAF-ZC III, em 2015, sendo aprovado no mesmo ano. E, por fim, a última versão, em vigor, o PAF-ZC IV, elaborado em 2017, com as discussões e os debates compostos de 18 ações programadas até 2019, entre elas: integrar e articular o Projeto Orla aos Planos Diretores Municipais; formalizar e divulgar o Programa Nacional para Conservação da Linha da Costa (Procosta); desenvolver metodologia de avaliação dos Planos de Gestão Integrada (PGIs); identificar os Estados que ainda não implantaram o ZEEC e acompanhar os que estão em fase de elaboração e implantação, visando ao fortalecimento desse instrumento do PNGC; avaliar as ações efetivas dos Comitês da Orla Marítima e dos PGIs, considerando as modificações recentes na Lei. n.13.240/2015 e o Termo de Adesão, por intermédio das Comissões Técnicas Estaduais (CTEs); promover ações para divulgação e implementação da Lei n. 13.240/2015 e sua regulamentação sobre a transferência da gestão das praias urbanas aos Municípios.<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> BRASIL. **Resolução CIRM n. 02, de 30 de novembro de 2017.** Aprova o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira IV (IV PAF – ZC). Brasília, DF: Eduardo Bacellar Leal Ferreira, coordenador da CIRM. 2017. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/imagens/arquivo/80105/PAF-ZC%202017-2019.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>214</sup> *Idem.*

<sup>215</sup> BRASIL. **Resolução CIRM n. 02, de 30 de novembro de 2017.** Aprova o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira IV (IV PAF – ZC). Brasília,

Decorridos 30 anos da edição do primeiro PNGC, o mais recente programa de planejamento e gestão para conservação da zona costeira é o Procosta, instituído pela Portaria n. 76, de março de 2018.<sup>216</sup>

Como o programa é dividido em projetos, menciona-se, portanto, o Alta-Bat que visa a solucionar os problemas científico, metodológico e operacional ainda existentes: “A integração dos níveis de referência terrestre e marítimo [são] utilizados, respectivamente, para altimetria (altitudes) e batimetria (profundidades).”<sup>217</sup>

Será, então, possível a Projeção da Linha de Costa Futura e Identificação de Perigos, que elabora o mapeamento com as projeções para a linha de costa brasileira nos intervalos temporais de 5, 10, 25, 50 e 100 anos, identificando e quantificando os perigos que ameaçam a zona costeira nacional, considerando os aspectos ambientais, sociais e econômicos.<sup>218</sup>

Ademais, decorrem dos dois aspectos supracitados, os Riscos Costeiros e as Estratégias de Adaptação, tratando-se, especificamente, da projeção dos cenários futuros e do mapeamento dos perigos, a possibilidade de projeção de planos de ação estratégicos para a adaptação aos riscos. E, por fim, propõe-se o Monitoramento e a Gestão para a Conservação da Linha de Costa.

Atualmente, a regulamentação da zona costeira brasileira é organizada por bases legais, como o art. 225 da Constituição Federal de 1988, a Lei n. 7.661/1988, a Lei n. 8.617/2004, a

---

DF: Eduardo Bacellar Leal Ferreira, coordenador da CIRM. [2017]. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80105/PAF-ZC%202017-2019.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>216</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa – PROCOSTA**. Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, Departamento de Gestão Ambiental Territorial. Brasília, DF: MMA, 2018. p. 8.

<sup>217</sup> HOROVITZ, *op. cit.*, p. 53.

<sup>218</sup> HOROVITZ, *op. cit.*, p. 54.

Lei n. 8.617/1993, as Resoluções do CIRM, o Decreto n. 5.300/2004 e as Leis Estaduais de Gerenciamento Costeiro; em igual sentido pelos instrumentos de planejamento, como os Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro e pelos instrumentos e apoio ao planejamento, como os ZEECs, o Sistema de Informações do Gerenciamento e o Sistema de Monitoramento, que geram relatórios.<sup>219</sup>

Assim, se mostra necessário definir o conceito de zoneamento de forma aprofundada, assim como as questões de regulamentação urbana da zona costeira brasileira.

### **2.3 O zoneamento da zona costeira urbana diante dos desafios da atual legislação brasileira**

Segundo dados mais recentes, referentes a 2018, gerados pelos relatórios do Procosta, 26,6% da população brasileira vivem na zona costeira, sendo que o Brasil possui uma das mais extensas zonas costeiras do mundo, com mais de 8.500 km de extensão, que abrigam 17 Estados da Federação.<sup>220</sup>

Sob a ótica ambiental, esse espaço geográfico em estudo representa a interação entre mar e terra, incluindo seus recursos renováveis e não renováveis, com formações físico-bióticas extremamente diversificadas. Porém, no mesmo espaço, “convergem vetores de pressão e fluxos econômicos de toda ordem, compondo um amplo e complexo mosaico de modos de ocupação humana, de uso do solo e dos recursos naturais, e de exploração econômica”.<sup>221</sup>

---

<sup>219</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Orla**: fundamentos para gestão integrada. Brasília: MMA, 2006. p. 25.

<sup>220</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa** – Procosta. Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, Departamento de Gestão Ambiental Territorial. Brasília, DF: MMA, 2018. p. 7.

<sup>221</sup> *Idem*.

Nesse ponto, em 2012, foram levantados dados que revelam: a população residente na zona costeira atinge quase 44 milhões de habitantes, com uma densidade populacional de 135 hab./km<sup>2</sup>, ou seja, seis vezes a média nacional. Conclui-se, também, que 16 regiões metropolitanas estão localizadas à beira-mar, chegando ao resultado de que cerca de 20% dos brasileiros ocupam menos de 1% do território nacional.<sup>222</sup>

A realidade apresentada faz com que a ocupação ordenada represente um dos grandes desafios para a gestão ambiental do Brasil, assim como a organização e a regularização do que já foi ocupado. Logo, pela necessidade de se repensar a ocupação, criaram-se instrumentos como o zoneamento.

Quanto ao conceito de zoneamento, alerta-se para uma confusão existente entre a legislação e a doutrina, à qual é atribuída uma natureza jurídica diversa. O conceito nada mais é do que “a limitação do direito de propriedade, com vistas ao interesse público, à garantia dos direitos socioambientais, à qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana”.<sup>223</sup> Portanto, a função social da terra e da propriedade é definida pelo zoneamento. Mais ainda, “o zoneamento deve ser consequência de planejamento dos espaços geográficos ocupáveis e não ocupáveis”, esse, assim, sendo o sentido geográfico.<sup>224</sup>

Ocorre que o conceito geográfico é a base da composição do conceito jurídico, que busca construir uma gestão do espaço, “estabelecendo regras de ocupação ou de restrição parcial ou total de apropriação do território de forma científica e sustentável”.<sup>225</sup>

Partindo da premissa de que todos os zoneamentos têm a mesma natureza: dar função social à ocupação do solo, somente através do meio ambiente preservado e conservado poderemos

---

<sup>222</sup> OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 91.

<sup>223</sup> RECH, *op. cit.*, p. 210.

<sup>224</sup> RECH, *op. cit.*, p. 211.

<sup>225</sup> RECH, *op. cit.*, p. 211.

definir a finalidade social e econômica dos espaços, com vistas à ocupação humana e à produção de alimentos e bens.<sup>226</sup>

O zoneamento urbanístico e agrário se dá sobre a plataforma do zoneamento ambiental, sendo que as restrições totais decorrem dele, e os demais apenas fazem restrições parciais. Então, na realidade, existem três gêneros de zoneamento: o ambiental, que pode ser de preservação total ou de conservação das áreas; o agrário, que define culturas prioritárias e a forma de manejo, armazenamento e atividades inerentes; e o urbanístico, que se refere à ocupação de caráter urbano, como: moradia, serviços e equipamentos institucionais. Todos os outros tipos de zoneamento são espécies que podem ser mistas a partir desses três gêneros.<sup>227</sup>

A primeira legislação a tratar do zoneamento foi a Lei n. 6.938/1981, que instituiu o Zoneamento Ambiental, que deveria ter sido regulamentado pelo Decreto n. 4.297/2002. Porém, equivocadamente, esse decreto instituiu o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), que, em verdade, estabelece restrições de uso, com a definição de formas de ocupação ou atividades permitidas, partindo do zoneamento ambiental.<sup>228</sup>

Nesse sentido, o ZEE, que se aplica aos espaços urbanos e rurais com vistas a aproveitar suas potencialidades econômicas, respeitando a sustentabilidade, é um mero estudo de vocação dos espaços. Então, o ZEE não se trata de zoneamento ambiental, já que, no zoneamento ambiental, o enfoque seria meramente ecocêntrico, de preservação.<sup>229</sup>

O que ocorreu, de fato, foi a conceituação de zoneamento ambiental, e não a criação da instituição de um processo específico, como se pretendia. Logo, o zoneamento ambiental acabou ocorrendo pela via de legislação protetiva do meio ambiente, através do ZEE. Houve, assim, visível alteração da

---

<sup>226</sup> RECH, *op.cit.*, p. 87.

<sup>227</sup> RECH, *op. cit.*, p. 88.

<sup>228</sup> RECH, *op. cit.*, p. 211.

<sup>229</sup> RECH, *op. cit.*, p. 113.

natureza jurídica, e o zoneamento ambiental passou a ser interpretado como um instrumento permissivo de exploração econômica dos recursos naturais.<sup>230</sup> Por fim, não se tratou apenas de uma decisão política, mas da imposição de estudos técnicos, ou do devido processo científico, estabelecendo cenários e possibilidades presentes e futuras.<sup>231</sup>

Quanto à elaboração do ZEE, cumpre dizer que, em 2001, foi criada uma comissão coordenadora do ZEE Nacional pelo Ministério do Meio Ambiente, e, do mesmo modo, foi instituído o Grupo de Trabalho Permanente para execução denominado Consórcio ZEE-Brasil.<sup>232</sup> Dessa forma, no âmbito local, o zoneamento respeita as orientações em nível nacional que são feitas pelo Programa do Plano Plurianual (PPA) para todo o País.<sup>233</sup> Ambos, porém, passam a diagnosticar e a verificar o meio físico-biótico, identificando a integridade dos sistemas naturais com suas limitações e potencialidades através de uma análise interdisciplinar.<sup>234</sup>

O sistema deve funcionar de maneira didática através de dados, relatórios e avaliações organizados como uma plataforma, conforme explicita a citação a seguir:

A plataforma nacional apresenta o todo, de forma mais generalizada, necessitando de informações mais específicas. As plataformas regionais representam as situações do meio ambiente que estão adstritas a determinadas regiões, mas que ultrapassam os limites políticos dos estados. As plataformas estaduais representam as situações mais específicas, mas ainda sem o preenchimento das informações indispensáveis para

---

<sup>230</sup> RECH, *op. cit.*, p. 123.

<sup>231</sup> RECH, *op. cit.*, p. 102.

<sup>232</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 139.

<sup>233</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa ZEE Brasil**. Disponível em <https://www.mma.gov.br/endere% C3% A7os-importantes/item/7531-programa-zee-brasil>. Acesso em: 9 jan. 2020.

<sup>234</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, 2012, p. 141.

a formação de toda malha, deixando pequenos espaços pouco trabalhados. Por sua vez, as plataformas locais, chamadas de municipais, preenchem esses pequenos espaços com as informações e peculiaridades locais.<sup>235</sup>

Além da divisão acima referida, pelo Decreto n. 6.288/2007, alguns espaços foram especificados, devendo ter ZEE diferenciado, como é o caso da zona costeira, que, inclusive, passou a ter projetos e órgãos federais específicos para a realização de experiências isoladas. O PNGC, desde o início da década de 1980, já desenvolvia propostas de zoneamento na área costeira, portanto, estabeleceu metodologia, posteriormente revisada, adaptada e consolidada.<sup>236</sup>

Em suma, o PNGC é o documento que ajusta os princípios da política pública, o ZEEC é o documento que baliza o processo de ordenamento territorial a cumprir a política pública, e o Plano de Gestão Integrado (PGI) consiste no documento que organiza as ações concretas.<sup>237</sup>

Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente, o ZEEC e o ZEE trilharam caminhos distintos na gestão pública federal, gerando informações que necessitam ser concatenadas a fim de garantir a efetividade do instrumento. Em adendo, ressaltam que isso deve ocorrer no contexto da interação entre os ambientes terrestres e marinhos, sendo que o documento de cooperação mútua entre os partícipes foi firmado em julho de 2013 e finalizado em novembro de 2017, compondo o Relatório de Avaliação dos ZEECs.<sup>238</sup>

---

<sup>235</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 146.

<sup>236</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Histórico do ZEE**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/8186.html>. Acesso em: 9 jan. 2020.

<sup>237</sup> SODRÉ, Marcelo Gomes. Zoneamento ecológico-econômico e zoneamento costeiro: algumas polêmicas jurídicas. In: GRANZIERA, Maria; GONÇALVES, Alcindo (org.). **Os problemas da zona costeira no Brasil e no mundo**. Santos: Universitária Leopoldianum, 2012. p. 116.

<sup>238</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômico-Costeiros elaborados no Brasil**. Relatório Final.

O relatório é um conjunto de dados que especifica que, com relação ao uso dos espaços naturais continentais e marítimos do País, existe uma histórica deficiência de planejamento e ordenamento territorial. Desse modo, ocorreram significativos impactos sociais e ambientais em diferentes escalas, mas o documento deixa claro que

o gerenciamento destes impactos é de extrema complexidade e necessita de mecanismos e instrumentos técnicos e políticos que garantam sua interpretação integrada e soluções compartilhadas entre os entes federativos, com ampla participação dos atores envolvidos, atuando de forma preventiva (onde ainda for possível) e corrigindo as distorções onde for necessário.<sup>239</sup>

O relatório ressalta, ainda, que todas as atividades do ambiente marinho têm reflexo direto na ocupação dos espaços costeiros. Como exemplo, afirma que, para a indústria do petróleo, há necessidade de bases de apoio em terra para escoar e distribuir produtos; e, para cidades turísticas, há necessidade de rede hotelaria e de transportes terrestre e aéreo. Ademais, para os locais em que o turismo é explorado, há fluxo sazonal de pessoas e de capital em alta temporada, causando impactos significativos na distribuição de água e energia elétrica, além do descarte de efluentes e coleta de resíduos.<sup>240</sup>

A análise do relatório reconhece que é a primeira vez que se realizou uma análise quali-quantitativa sistêmica com relação

---

Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 2020.

<sup>239</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômico Costeiros elaborados no Brasil**. Relatório Final. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 2020. p. 9.

<sup>240</sup> *Ibidem*, p. 10.

à eficácia e à efetividade do ZEEC, e que, em tal contexto, observou-se a ausência de integração entre a zona costeira e o ambiente marítimo. Ademais, por essa causa existe a fragmentação e a construção de várias políticas setoriais desconectadas, não permitindo que haja um marco referencial-ambiental e uma governança que contemple o País como um todo. Destarte, continuam a ocorrer ocupações e uso guiados pela forma convencional de crescimento econômico, sem a necessária adequação ao ambiente e à economia.<sup>241</sup>

Nesse ponto, insta dizer que o ZEEC está previsto no ordenamento de 12 Estados, entretanto, apesar de ser um bom indicativo, a informação não permite inferir a qualidade desses entes federativos.<sup>242</sup> Informação que é corroborada pelo fato de que os ZEECs estão inclusos nos orçamentos estaduais em apenas 7 Estados, prevendo gastos específicos, dando, portanto, ao instrumento baixa prioridade, mesmo que reconhecido seu potencial para a tomada de decisões.<sup>243</sup> Não obstante, dos 12 Estados, apenas 3 possuem equipe específica de trabalho com mais de 15 pessoas.<sup>244</sup>

Em relação às parcerias com os níveis federal e municipal, pode-se perceber que essas ocorreram em todas as fases, porém, com diferente intensidade, revelando uma articulação governamental de maior participação federal nas fases de planejamento e diagnóstico, e uma maior atuação municipal na fase de implementação.<sup>245</sup>

Ocorreu, também, a análise de resultados quanto aos conflitos no processo do ZEEC, quando se diagnosticou que

---

<sup>241</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>242</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>243</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>244</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>245</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros elaborados no Brasil**. Relatório Final. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 2020.

são manifestados sob duas maneiras preponderantes: na proposta de zoneamento com pelo menos uma atividade econômica; e no conflito com instrumentos de planejamento urbano. Nesses termos, os exemplos dados são os casos de atividade de mineração no Rio Grande do Sul. E, quanto aos instrumentos de planejamento urbano, o conflito direto com Municípios costeiros, o qual ocorreu em 8 dos 12 Estados analisados.<sup>246</sup>

Além desses dois tipos de conflito, citam-se aqueles que ocorreram com áreas de gestão especial, como as UCs e terras indígenas. E, por último, o conflito gerado quanto às interpretações diversas da legislação ambiental, causando insegurança jurídica.<sup>247</sup>

Não obstante e, comprovando, uma vez mais, os conflitos existentes, menciona-se que 8 Estados apontaram que houve sobreposição do ZEEC com zoneamentos setoriais diversos. Em linhas gerais, o que ocorre não é, necessariamente, incompatibilidade de setores, mas discrepância no resultado final em razão de características setoriais, como o zoneamento específico com relação à potencialidade e à restrição de regiões.<sup>248</sup>

É resultado da análise, também, o percentual muito baixo apontado quando se busca por ZEEs normatizados por algum tipo de instrumento jurídico, sendo reflexo incontestável das dificuldades encontradas em completar um ciclo básico de ZEEC, que são: planejamento, diagnóstico, prognóstico, implementação e normatização.<sup>249</sup> Alguns Estados, como o Rio Grande do Sul, estão em uma das fases do processo por mais de uma década, por existirem problemas de ordem operacional.<sup>250</sup> Nesse sentido, o relatório constatou que

---

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>247</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>248</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>249</sup> *Ibidem*, p. 103.

<sup>250</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros elaborados no Brasil**. Relatório Final.

tal situação reveste-se de certa contradição teórica, uma vez que o ato jurídico que normatiza a aplicação de um ZEEC é o seu principal indutor de implementação, sustentando, na prática, suas propostas diretivas e restrições de uso do solo. Pode-se afirmar que um ZEEC que tem seu conjunto de resultados, metas e diretrizes amparados por uma legislação tem maiores chances de ser efetivo na gestão do território. O fato de apenas quatro estados apresentarem a dita normatização pode indicar não apenas um contexto político e institucional local com baixa capacidade de articulação (no sentido da elaboração do ato jurídico), mas também o próprio grau de prioridade dado ao planejamento das zonas costeiras dos estados brasileiros.<sup>251</sup>

Outro ponto importante, quanto à efetividade dos ZEECs, é demonstrado com o resultado de baixo grau de apropriação do instrumento por parte da sociedade, que, por uma questão cultural, na gestão ambiental, cujos instrumentos não possuem sistema de monitoramento e avaliação efetivos, não os coloca em prática. Exemplos desse quadro são o Monitoramento da Zona Costeira e o Relatório de Qualidade Ambiental que nunca foram implementados.<sup>252</sup>

As nuances do processo do ZEEC que precisam ser compreendidas estão na representação de um pacto político-institucional que expresse certo consenso local ou regional.<sup>253</sup> Isso significa que não consiste, meramente, em um instrumento técnico, mas em uma ferramenta de negociação a ser utilizada no processo de tomadas de decisão no âmbito da gestão territorial.<sup>254</sup>

---

Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 2020. p. 105.

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 104.

<sup>252</sup> *Ibidem*, p. 128.

<sup>253</sup> *Ibidem*, p. 147.

<sup>254</sup> *Ibidem*, p. 148.

Nessa negociação, o tempo é um componente que não pode ser negligenciado, de modo que a duração das etapas de planejamento e diagnóstico não seja tão dilatada que, quando do prognóstico, a realidade se mostre defasada e deslocada. Assim, ocorre prejuízo não somente à definição das zonas e de suas diretrizes, mas, principalmente, à implementação do instrumento.<sup>255</sup>

Na análise de Sodré, a legislação que regulamente a ZEE é de péssima qualidade, trazendo mais dúvidas do que soluções, no sentido de que muitos aspectos são incongruentes. Ressalta, ainda, que a legislação de ZEEC precede a legislação genérica do ZEE, ou seja, o específico precede o geral. E, finalmente, afirma que existe confusão a respeito de como se relacionam as legislações federal, estadual e municipal sobre o tema.<sup>256</sup>

Quanto ao zoneamento ambiental-municipal, o que ocorre é que, na prática, o Plano Diretor acaba por abarcar o tema zoneamento. Isso posto, esse instrumento merece ser compatibilizado com os demais. Em tais termos, o ZEE, apesar de ser um instrumento de planejamento, deve partir da realidade fática e jurídica do momento de sua elaboração, sob pena de ser inútil e não aplicável no momento do licenciamento da implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas.<sup>257</sup>

No Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001, há determinação de que o zoneamento ambiental deve ser respeitado e observado, para que se possa proceder ao zoneamento local, ambos reconhecidos como instrumento de organização do Plano Diretor, fixados por lei municipal. O problema reside nessa questão, pois não existe um zoneamento ambiental definido; há somente alguma legislação que protege áreas, como as APPs. Destarte, deve-se respeitar a legislação

---

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 148.

<sup>256</sup> SODRÉ, *op. cit.*, p. 116.

<sup>257</sup> SOBRE, *op. cit.*, p. 132.

federal existente, cabendo a cada Município estabelecer um zoneamento ambiental local nas áreas urbana e rural.<sup>258</sup>

O zoneamento ambiental deve ser a primeira providência a ser tomada no planejamento de uma cidade ambientalmente sustentável, antes mesmo de qualquer Plano Diretor.<sup>259</sup> É, por isso, a plataforma em que se implantará o Plano Diretor.<sup>260</sup>

O uso e a ocupação do solo urbano, por meio de zoneamento urbano, são divididos em espécies: zonas residenciais, zonas industriais, zonas de atividades noturnas, zonas de preservação permanente, zonas de águas, zonas mistas, entre tantas outras formas de nominar a caracterização local.<sup>261</sup>

A zona de preservação permanente tem como objetivo específico a proteção do meio ambiente, fazendo parte do zoneamento ambiental. Assim sendo, nesse zoneamento, estão contempladas as áreas protegidas pelo Código Florestal Federal, sendo a natureza selvagem trazida para dentro da cidade.<sup>262</sup>

Destaca-se, sobretudo, que determinar quais são os locais adequados para serem considerados como zonas ambientais, em área urbana, é necessidade urgente, porém se trata de um projeto jurídico a ser realizado em longo prazo, o qual deverá rever a forma de ocupação, como investimento seguro e definitivo. São, ainda, necessárias regras de ocupação para lugares inadequados mediante normas urbanísticas, para que novas ocupações irregulares não ocorram.<sup>263</sup>

Na esfera municipal, um problema a ser relatado é o de que, para o zoneamento ter aplicação obrigatória, deve ser remetido na forma de projeto de lei, de modo que, assim, seja

---

<sup>258</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 212.

<sup>259</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 92.

<sup>260</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 108.

<sup>261</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 215.

<sup>262</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 230.

<sup>263</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 232.

aprovado pelo Poder Legislativo municipal. Em tal momento, é que ocorrem grandes conflitos entre as restrições do zoneamento ambiental, na proteção do meio ambiente e no direito à propriedade.<sup>264</sup>

Logo, no caso das leis de zoneamento ambiental municipal, não se pretende retroagir no tempo, para que se faça a análise de atos praticados antes de sua existência, mas se objetiva uma lei de planejamento. No entanto, apesar de não retroagir, pode estabelecer restrições ambientais ao uso de propriedade, ou, então, definir, pautando-se na identificação e na delimitação de áreas específicas como as APPs.<sup>265</sup>

Para que haja gestão eficiente da zona costeira, urbana ou não, o Projeto Orla emerge como relevante instrumento de realização desse propósito, especialmente nos Municípios menos desenvolvidos, desprovidos de recursos humanos e econômicos.<sup>266</sup> Por conseguinte, o PNGC deverá ser efetivado com o fortalecimento do âmbito local, mais apto à obtenção de soluções consensuais e menos intrusivas, construídas em conjunto com os destinatários do ato, por meio da participação do Município no Projeto Orla e pelo manejo de instrumentos urbanísticos previstos em lei.<sup>267</sup>

Cabe ao Poder Público municipal elaborar o Plano de Intervenção da Orla Marítima de modo participativo com o colegiado municipal, com os órgãos, as instituições e as organizações da sociedade interessados, lançando mão dos inúmeros instrumentos postos à sua disposição, levando, ainda, em consideração os aspectos físicos e os processos de uso e ocupação da orla marítima.<sup>268</sup>

---

<sup>264</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 146.

<sup>265</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 150.

<sup>266</sup> LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. **A competência do Município na zona costeira urbana**. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – USP. São Paulo, 2014. p. 65.

<sup>267</sup> LOURENO, *op. cit.*, p. 84.

<sup>268</sup> LOUREIRO FILHO, *op. cit.*, p. 106.

O Projeto Orla está, assim, munido de subsídios conceituais e metodológicos para ser implementado em lugares com urbanização consolidada, através de participação cidadã e mediação de conflitos, para estabelecer articulação com outros instrumentos de planejamento, principalmente os de regularização fundiária.<sup>269</sup> O projeto deixa claro que “é preciso integrar a política ambiental aos avanços obtidos na política urbana nas últimas décadas”.<sup>270</sup>

Conforme o art. 26 do Decreto n. 5.300/2004, áreas com urbanização consolidada são aquelas com “médio e alto adensamento de construção e população, apresentando paisagens altamente antropizadas, com uma multiplicidade de usos e um alto potencial de poluição sanitária e estética”.<sup>271</sup>

Portanto, as diretrizes e os instrumentos do Estatuto da Cidade são sinérgicos com o PNGC, que inclui o Projeto Orla, uma vez que os maiores núcleos urbanos do Brasil estão na zona costeira.<sup>272</sup>

Assim, o Plano de Gestão Integrada (PGI), decorrente do Projeto Orla, traz orientações para o Plano Diretor, com a regulação do uso e da ocupação do solo, do ZEEC e do Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC).<sup>273</sup> O PGI deve detalhar, minuciosamente, as categorias do ZEEC em âmbito local, principalmente nas orlas das médias e grandes cidades.

---

<sup>269</sup> NAKANO, Kazuo (coord.). **Projeto Orla: implementação em territórios com urbanização consolidada**. São Paulo: Instituto Pólis: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. p. 9.

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>271</sup> BRASIL. **Decreto n. 5.300, de 7 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [2004]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>272</sup> NAKANO, *op. cit.*, p. 14.

<sup>273</sup> NAKANO, *op. cit.*, p. 51.

Com esse detalhamento, é possível ver os pequenos territórios das orlas com urbanização consolidada, especialmente as diferentes UCs, podendo-se proceder com os instrumentos de regularização fundiária.<sup>274</sup>

Os instrumentos de zoneamento costeiro, com destaque ao Projeto Orla e ao zoneamento urbano decorrente do Plano Diretor, embora apresentem finalidades distintas, na escala municipal, aproximam-se bastante e, especialmente, no combate à ocupação quase descontrolada da zona costeira.<sup>275</sup>

É, em tal contexto, que o Projeto Orla deixa claro que as ações propostas devem contemplar a seguinte divisão: orla urbanizada, orla em processo de urbanização e orla não urbanizada, sem que se esqueça das exceções a essas divisões: as orlas de usos especiais, onde estão localizadas instalações militares, UCs, patrimônios históricos, terras indígenas, entre outras.<sup>276</sup>

O dilema da urbanização crescente na zona costeira é um desafio ecológico à política urbana, que não pode ser elaborada, implementada e efetivada sem considerar os parâmetros ambientais e sua interação com a realidade e as necessidades fáticas urbanísticas. Nesse panorama, o Projeto Orla vem complementar o Estatuto da Cidade no que diz respeito à política urbana na zona costeira, tentando responder a esse relevante desafio.

Infelizmente, a realidade não é tão promissora como as metas do projeto, que padece em decorrência da total “falta de coordenação das atividades realizadas pelo projeto com o Plano de Gerenciamento Costeiro, bem como sofre diante da ausência de articulação de tais metas com a realidade de cada município”.<sup>277</sup>

---

<sup>274</sup> NAKANO, *op. cit.*, p. 67.

<sup>275</sup> LOUREIRO FILHO, *op. cit.*, p. 111.

<sup>276</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla**: subsídios para um projeto de gestão. Brasília: MMA; MPO, 2004. p. 7.

<sup>277</sup> ALBUQUERQUE, *op. cit.*, p. 150.

Albuquerque relata que, em um seminário na cidade de Florianópolis, com o objetivo de promover discussões públicas com a finalidade de colher subsídios para propor um novo plano de gerenciamento costeiro, houve relatos tanto de agentes governamentais como de pesquisadores e de outros membros da sociedade civil, que demonstraram sobreposição de projetos e planos para a zona costeira sem um eixo comum, ou seja, sem coordenação na efetivação dos objetivos propostos.<sup>278</sup>

É possível concluir-se, assim, que o desenvolvimento da zona costeira, em especial da orla, deveria decorrer da integração das dimensões econômica, social e ambiental, refletindo os diferentes interesses e as necessidades dos grupos sociais que ali habitam. As políticas, os planos e os programas estaduais e municipais devem ser sincronizados e coordenados para que sejam eficazes, dando-se, conseqüentemente, a esses a sua função socioambiental através dos meios de regularização fundiária.

---

<sup>278</sup> ALBUQUERQUE, *op. cit.*, p. 151-152.

## Capítulo 3

---

# A função socioambiental e a regularização da zona costeira urbana

### **3.1 A função socioambiental como fator determinante para a regularização da zona costeira urbana**

A regulamentação que incide em zona costeira urbana, no Direito brasileiro passa por diversos conceitos, interpretações e, também, por normatização referente à legislação ambiental e ao zoneamento da zona costeira. Todavia, não se pode mais desconsiderar a realidade decorrente da ocupação humana nessas áreas que, agora, se encontram urbanizadas, e que, anteriormente, eram de natureza intocada. Nesse ponto, necessário é estabelecer a diferença entre a função ambiental preconizada pelo Código Florestal Federal, no que se refere à função socioambiental da propriedade urbana.

É pertinente tratar sobre a questão da *função ambiental*, que foi definida pelo inciso II, do art. 3º da Lei n. 12.651/2012, a qual também faz referência aos casos em que pode haver intervenção em Área de Preservação Permanente (APP) por motivo de utilidade pública, interesse social ou, então,

por ser intervenção de baixo impacto, sempre lembrando que, em nenhum momento, tal ação poderá prejudicar a função ambiental.

Nota-se que a definição de APP leva em consideração também as áreas não dotadas de cobertura vegetal, mas que, mesmo assim, cumprem sua função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, como também de facilitar o fluxo gênico da fauna e da flora, ou, ainda, de proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Percebe-se, nesse contexto, que o legislador buscou proteger, não só a vegetação, mas também os locais onde ainda exista uma função para o ecossistema ali presente. Pelo Código Florestal, para que uma área seja de preservação permanente, mais do que suas características técnicas de metragem, inclinação, de mata ciliar, entre outras, a área deve exercer sua função ambiental. Desse panorama, surge, então, a questão: Caso a área não mais tenha a função ambiental, continua a ser de preservação permanente?<sup>279</sup>

Essa pergunta é, principalmente, feita em relação às áreas urbanas onde a situação resultou consolidada, tendo todo o seu espaço urbano ocupado por edificações, equipamentos viários ou de lazer.

A realidade existente é de cidades em crescimento acelerado, com demandas para a criação de novos bairros e condomínios fechados nas periferias ou nos balneários, tanto das populações de alta renda como das de menor poder aquisitivo. Nas novas instalações, que não fazem parte de um contexto urbano e faticamente integrante dele, inarredavelmente, a função ambiental da APP, para a

---

<sup>279</sup> MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (coord.). **Novo Código Florestal**: comentários à lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei n. 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto n. 7.830, de 17 de outubro de 2012. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2013. p. 75.

transformação de ambiente rural em área urbana, deve ser conservada, inclusive, com o respeito absoluto à metragem, à localização e às inclinações do novo Código Florestal.

A maior área da zona costeira urbana, porém, é repleta de construções de todos os tipos, as quais são, indiscriminadamente, erigidas, como na borda do mar, sem que nenhum planejamento tenha sido realizado. Diante do constatado, o questionamento a ser formulado passa a ter outro cunho: Caberia a aplicação do Código Florestal à zona costeira urbana, ou seja, às áreas urbanas consolidadas que não apresentam função ambiental? E, nesse mesmo sentido, o correto não seria aplicar as leis urbanísticas que levam em consideração a preservação do meio ambiente naquilo que é possível ainda restaurar e preservar?

A zona costeira urbana foi formada de acordo com a legislação vigente à época de suas construções, em tese, passaram por autorização e licenciamento do Poder Público, portanto, áreas urbanas regulares e consolidadas. Também houve aquelas que se formaram à revelia do poder e da fiscalização pública, mas, hoje, constituem um sistema urbano consolidado e de uso intenso. Em ambas as situações, existem áreas que estariam localizadas dentro de espaços que constituiriam a APP por definição do atual Código Florestal.

O problema é definir até que ponto essas áreas urbanas consolidadas sofreriam restrições e obrigações por estarem no espaço que, antes, era de preservação permanente. Contudo, os requisitos objetivos previstos em lei para a caracterização de APP são necessários quando ainda existe a função ambiental. Desse modo, sustentar que tais características constituem uma APP, ainda que, comprovadamente, não cumpram mais nenhuma de suas funções ambientais, é fazer uma afirmação sem fundamentação lógica ou legal. Consequentemente, nesse sentido, seguem as seguintes considerações:

Se a ocupação por obras viárias e prédios implicou a canalização das sangas, dos riachos ou das vertentes de outrora

eventualmente ali existentes, sendo esses drenados, a função ambiental de preservação dos recursos hídricos foi perdida, não há mais o que proteger nesse contexto.

Se a paisagem natural da vegetação e da morfologia da área foi modificada, perdeu-se a função ambiental da preservação da paisagem natural.

Se obras viárias e de engenharia fixaram-se às margens de rios ou de áreas inclinadas, a estabilidade geológica e a proteção do solo de desbarrancamento se dará pelas obras de engenharia e não pela composição ambiental estabilizadora.

Se a biodiversidade foi extinta pela transformação do ambiente para utilização humana, igualmente foi perdida a função ambiental e, certamente, sua recomposição, caso fosse teoricamente possível, na prática, seria, temporal e economicamente, inviável.

Se às margens dos cursos de água, onde se encontravam restingas ou mangues, foram construídas ruas, avenidas ou rodovias, circundadas por edifícios, residências, prédios comerciais, interrompeu-se a possibilidade do fluxo gênico, pois as barreiras artificiais, produzidas pela ocupação humana, não permitem mais a mobilidade de animais ou de transporte de sementes. Assim, se interrompe a movimentação e a interação do material genético característico da fauna e flora da região.

Se a mata ciliar foi suprimida e substituída por estruturas de concreto, pedras, asfalto através de barramento com a função de estabilização dos barrancos e taludes, o solo não mais escoará para as frações baixas do terreno ou para dentro dos cursos de água ou lagoas. Novamente, então, a função ambiental original deixou de existir.

Ademais, não se pode olvidar que o bem-estar das populações humanas não se dá só pela manutenção do ambiente natural intocado, mas também por uma estrutura urbana capaz de propiciar habitação, mobilidade, lazer, saneamento, segurança e estabilidade jurídico-fática, como condições para sua permanência no local.

Em síntese, a consolidação das áreas urbanas exige uma compreensão diferente de APP rural ou intocada, não por função ambiental, mas socioambiental. Assim, passa a atender às necessidades pelo aspecto integrativo do meio ambiente, incluindo empreendimentos econômicos, interações sociais e políticas públicas.

A função socioambiental decorre do princípio inerente à propriedade e, portanto, a palavra *função* foi escolhida com o objetivo de demonstrar que não basta apenas exigir do titular da propriedade “obrigações de não fazer”, mas, sim, “obrigações de fazer” através de ações positivas.”

Desse modo, não basta que o detentor do direito não polua, não degrade ou não perturbe o meio ambiente, mas que aja de modo positivo, na perspectiva da revegetação da APP, por exemplo. Porém, mesmo com ações positivas efetuadas nas áreas urbanas consolidadas, nada mais poderá fazer recrudescer a função puramente ambiental.<sup>280</sup>

Outro exemplo de ação positiva, na propriedade rural, para atender à função ambiental decorrente da socioambiental da propriedade seria o atendimento ao requisito ecológico de assegurar a adequada utilização dos recursos naturais e de preservação do meio ambiente. O cumprimento dessa função seria, então, medido pela observação da legislação ambiental em vigor.<sup>281</sup>

É fato que todo espaço urbano já foi objeto de modificações irreversíveis e, nesse sentido, a pretensão de aplicar as leis ambientais nos casos concretos é utópica, conforme indica a própria adjetivação da área: *consolidada*.

Não se ignora o fato de que o meio ambiente é direito fundamental, constitucionalmente protegido, porém existem

---

<sup>280</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPELLI, Sílvia. **Direito Ambiental**. 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013. p. 51-53.

<sup>281</sup> SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul: EDUCS, 2014. p. 177.

casos excepcionais em que a norma ambiental não deve ser aplicada, como exemplo nas áreas consolidadas. Contudo, os conflitos poderiam ser resolvidos através de legislações urbanísticas, principalmente municipais, que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, respeitam o direito fundamental ao meio ambiente.<sup>282</sup>

Não obstante, a exigência de não aumento da degradação e da tomada de providências mitigadoras dos impactos da ocupação deve ser mantida. São exemplos dessas ações: o correto tratamento dos efluentes e do lixo doméstico, a estabilização dos taludes, a fixação de canais de drenagem para evitar a erosão do solo, e o impedimento de atividades de risco.

Segundo Pilati, quando não for cumprida a função social da propriedade, poderá haver sanções, que não se restringem à desapropriação por interesse social, ou seja, o descumprimento que causar consequências que se reflitam no âmbito coletivo, como o uso abusivo da propriedade individual que agride o meio ambiente, poderá ser harmonizado por princípios assemelhados ao de Direito de Vizinhança através da normatização do Plano Diretor.<sup>283</sup>

Dessa forma, o uso da propriedade está diretamente ligado ao bem-estar social, passando a ser mencionada a função socioambiental como um dos elementos que integram o direito à propriedade. Esse deve ser exercido em consonância com as finalidades econômicas e sociais; no entanto, deverá sempre preservar a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitar

---

<sup>282</sup> RIO GRANDE DO SUL. Conselho dos Procuradores de Justiça e Promotores de Justiça da ordem urbanística e questões fundiárias – Confurb. 3ª Reunião Ordinária. **Análise do teor do Enunciado Conam n. 6 e sua compatibilização com a legislação de Parcelamento do Solo Urbano: a questão dos limites da faixa não edificável.** Relator: Norberto Cláudio Pâncaro Avena. Porto Alegre, 2006.

<sup>283</sup> PILATI, José Isaac. **Propriedade de função social da pós-modernidade.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 75.

a poluição do ar e das águas, conforme reza o art. 1.228, § 1º do Código Civil brasileiro de 2002.<sup>284</sup>

Outrossim, a função da propriedade urbana que pode ser destinada à moradia, ao comércio e à indústria, deve ter cunho social, cumprido quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.<sup>285</sup>

Conforme explica Silveira, a função social da propriedade, quando evidenciada pelo aspecto ecológico, pode ser referida como função socioambiental e, desse modo, o ambiente não está sujeito a regras de apropriação privada.<sup>286</sup> Portanto, considerando que não haja aspectos ecológicos, não se pode dizer que exista função ambiental, havendo apenas a social.

Como adendo, ressalta-se que o conceito de zona urbana foi fixado, primeiramente, no Código Tributário Nacional, como sendo aquela região que tem, pelo menos, dois requisitos mínimos de melhoramento urbanos, sendo eles: meio-fio, ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgoto sanitário; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 km do imóvel considerado, todos determinados no art. 32, § 1º.<sup>287</sup>

Atualmente, para ser considerada *urbana*, uma zona deve estar definida em um Plano Diretor, ou, na sua ausência, em lei municipal. O Plano Diretor, por sua vez, deve ser criado em observância aos princípios constitucionais de preservação

---

<sup>284</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 274.

<sup>285</sup> PILATI, José Isaac. Conceito e classificação da propriedade na pós-modernidade: a era das propriedades especiais. **Revista Sequência**, v. 30, n. 59, p. 89-119, dez. 2009.

<sup>286</sup> SILVEIRA, *op. cit.*, p. 182.

<sup>287</sup> BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, aos Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm). Acesso em: 13 jan. 2020.

ao meio ambiente e a outras leis que versem sobre os limites da ocupação do solo.

Reconhece-se, em termos normativos, a impossibilidade de a zona urbana voltar a ser meio ambiente intocado com a edição da Resolução Conama<sup>288</sup> n. 303/2002, que, em seu art. 2º, inciso XIII, conceitua, pela primeira vez no âmbito normativo, o que seja uma área urbana consolidada.<sup>289</sup>

A propósito, motivado por critérios políticos do governo federal e pelo desejo de regularizar ocupações urbanas desconformes com a legislação, no ano de 2009, foi publicada a edição da Medida Provisória n. 459/2009, que instituiu o programa “Minha Casa, Minha Vida”, convertida na Lei n. 11.977/2009. Em sede de lei, aproveitando parte da conceituação dada pelo Conama, foi atualizada a definição de área urbana consolidada.<sup>290</sup>

Em suma, a lei manteve a densidade populacional exigida, elevou a rede viária à condicionante obrigatória, reduziu, de quatro para dois requisitos simultâneos, a caracterização da área urbana consolidada e excluiu as condicionantes de

---

<sup>288</sup> Conama é o Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), criado pela Política Nacional do Meio Ambiente. Ele não é um lugar físico, mas sim um ambiente vivido por reuniões como: Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e Plenárias, as quais reúnem os Conselheiros. BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/FAQ.pdf>. Acesso em: 27 fev. 19.

<sup>289</sup> BRASIL. **Resolução Conama n. 303**, de 20 de março de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=299>. Acesso em: 13 jan. 2020.

<sup>290</sup> BRASIL. **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis ns. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm). Acesso em: 13 jan. 2020.

iluminação pública, tratamento de resíduos urbanos e canalização das águas pluviais. Por conseguinte, redefiniu o conceito, facilitando o reconhecimento de situações fáticas.

A redefinição da área urbana consolidada tinha, então, por finalidade única a regularização fundiária dos assentamentos urbanos das ocupações irregulares, conforme estabelecido no *caput* do art. 47, da Lei do programa “Minha Casa, Minha Vida”, visando a assegurar o direito à moradia.

Como pressupostos para a regularização ou intervenção em APPs, nesses termos, tem-se: a irreversibilidade do uso do local; a impossibilidade de garantir a função ambiental; e a ausência de riscos de desabamento, escorregamento e inundação.<sup>291</sup>

A última conceituação de área urbana consolidada ocorreu na Lei n.13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, chamada de Reurb. Assim sendo, passou a ser definida como aquela que está incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica; com sistema viário implantado e com vias de circulação pavimentadas; organizadas em quadras e lotes predominantemente edificadas; 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.<sup>292</sup>

---

<sup>291</sup> AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. **Novo Código Florestal: enchentes e crise hídrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 153.

<sup>292</sup> BRASIL. **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis ns. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015,

Embora a orientação original da lei do programa Minha Casa, Minha Vida”, tenha ocorrido para garantir ou facilitar o acesso à moradia para pessoas de baixa renda, a nova norma não vincula a definição à finalidade específica. Assim, a possibilidade de caracterização, com o fim de regularização, pode ser realizada tanto para o cunho residencial quanto para o comercial, bastando a presença de critérios comuns a uma área urbana.

Decorre desse reconhecimento, a possibilidade de continuidade da ocupação para fins urbanos, realizada até determinado marco temporal e, mais do que isso, a própria regularização fundiária de área que, antes, era APP, conforme o art. 65 do Código Florestal.<sup>293</sup>

---

de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm). Acesso em: 13 jan. 2020.

**BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis ns. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis ns. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n. 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109). Acesso em: 13 jan. 2020.

<sup>293</sup> Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a

Eis que, se as áreas irregulares podem ser regularizadas, indubitavelmente, as constantes como urbanas, no registro imobiliário, ocupadas ou em processo de ocupação, mas que preenchem os requisitos estabelecidos na Reurb, editada em julho de 2017, podem ali permanecer e prosseguir com seu desenvolvimento urbano.

Em tal contexto, os instrumentos que podem ser usados na regularização fundiária são: a legitimação fundiária e a legitimação de posse; a usucapião; a desapropriação em favor dos possuidores; a arrecadação de bem vago; o consórcio imobiliário; a desapropriação por interesse social; o direito de preempção; a transferência do direito de construir; a requisição; a intervenção do Poder Público em parcelamento clandestino ou irregular; a alienação de imóvel pela Administração Pública diretamente para seu detentor; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; a doação; e a compra e venda.<sup>294</sup>

---

regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei n. 13.465, de 2017). BRASIL. **Lei n. 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis ns. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis ns. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 15 de jan. 2020.

<sup>294</sup> BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis ns. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho

Ademais, quanto à Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados. Caso seja sobre áreas públicas, se houver interesse público, o Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação de infraestrutura essencial com posterior cobrança aos seus beneficiários.

Assim sendo, ocorre a sistematização de um projeto de regularização fundiária, com o levantamento das unidades, das construções, do sistema viário, das áreas públicas, dos acidentes geográficos e dos demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado, inclusive, com estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental.

O Decreto n. 9.310/2018 institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Reurb, que “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes”.<sup>295</sup> Refere-se, ainda, ao marco legal de aplicação, destinado aos núcleos urbanos informais, comprovadamente existentes em 22 de dezembro de 2016, para que, depois de identificados, possam

---

de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis ns. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n. 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109). Acesso em: 13 jan. 2020.

<sup>295</sup> BRASIL. **Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm). Acesso em: 15 jan. 2020.

ser regularizados de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais.<sup>296</sup>

O decreto também refere que a regularização deve estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade, concretizando o princípio constitucional da eficiência na ocupação do solo.<sup>297</sup>

Não obstante, enfatizando especificamente a zona costeira, o Código Florestal define que a ocupação e a exploração se darão de modo ecologicamente sustentável. Porém, o referido documento não trata das áreas urbanas consolidadas, apenas da regularização das atividades e dos empreendimentos de carnicultura e salinas. É forçoso entender que nem mesmo poderíamos aplicar essa legislação federal no que se considera área urbana consolidada na zona costeira, a qual serve tanto para moradia quanto para comércio ou, ainda, como parte do patrimônio histórico-cultural. Assim, “ocorre que as ocupações urbanas estão vinculadas à função social da propriedade, consoante o que estabelece o Plano Diretor e as leis dos Municípios.”<sup>298</sup>

De igual modo, as ocupações que formaram áreas urbanas consolidadas em zona costeira, em grande parte, não violaram nenhuma lei existente à época, sendo construídas com autorização do Poder Público. Segundo Rech,

o legislador constitucional não definiu o que seria a função social da propriedade urbana, o que permitiu que cada Município, de acordo com os interesses locais e a vocação de cada espaço, na forma do Plano Diretor, a configurasse. Não restam dúvidas de que o

---

<sup>296</sup> *Idem.*

<sup>297</sup> *Idem.*

<sup>298</sup> RECH, Adir Ubaldó; JOHN, Natacha. As cidades que temos não asseguram destruir as cidades que queremos. *In*: RECH, Adir Ubaldó; POZZETTI, Valmir César (coord.). **Direito Urbanístico, cidade e alteridade**. Florianópolis: Conpedi, 2018. p. 11.

Código Florestal aplica-se também à área urbana, mas não tem o condão de modificar áreas já consolidadas, cuja propriedade, efetivamente, cumpriu e cumpre uma função social relevante. Não se podem resolver os problemas ambientais das cidades desmontando as existentes.<sup>299</sup>

Portanto, se demonstra aqui, através do exame sistêmico, que não se pode ignorar o processo histórico e cultural de formação das cidades, o qual, naturalmente, se apropriou da natureza como forma de sobrevivência. Tal exame leva a construir uma política urbana baseada em evidências, diagnosticando e delimitando as áreas urbanas consolidadas em zona costeira e sua atual função socioambiental através de zoneamento.

O Código Florestal é norma geral que não interfere na autonomia dos Municípios em legislar sobre questões urbanísticas, isto é, a função social dos espaços urbanos e tampouco complementar a legislação ambiental no que diz respeito a interesses locais. Ao ser utilizado de forma isolada, como norma absoluta, determinados dispositivos do Código Florestal não contribuem para o avanço na construção de instrumentos legais e efetivos de sustentabilidade ambiental e social das cidades.

A ideia de se destruir as cidades consolidadas sobre supostas APPs ou, simplesmente, de serem feitas regularizações fundiárias, sem critérios ambientais, não são as alternativas cientificamente mais corretas.

Para iniciar uma reflexão realista, científica e jurídica sobre o tema, parte-se do que preceitua o Código Florestal brasileiro em relação às APPs:

Art. 7º. A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da

---

<sup>299</sup> *Ibidem*, p. 12.

área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º. Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

Grande parte das cidades brasileiras, por questões antropológicas, está situada ao longo de rios e do mar, portanto, em APPs. Como lidar com isso? Qual é o custo social e econômico no sentido de fazer qualquer alteração em cidades consolidadas. Juridicamente, o Código Florestal fala em supressão de vegetação, de forma geral, mas não trata, especificamente, de ocupações já estáveis na área urbana. Portanto, não há como forçar a aplicação de norma de Direito Público sobre fato ao qual ela não se refere. É preciso uma interpretação sistêmica que envolva estudos relativos a custo/benefício.

O art. 8º do Código Florestal, assim dispõe:

Art. 8º. A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental, previstas nesta Lei.

Nesse artigo, o Código Florestal se refere a ações posteriores ao advento da lei. Portanto, a vegetação, mesmo nas áreas urbanas, quando se tratar de APP, deve ser mantida pelo proprietário, exceto nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas na lei. Fica autorizada, mesmo para o futuro, a supressão de vegetação nativa, quando se tratar de uma das três alternativas citadas no trecho em estudo.

O interesse social está definido em lei, e a norma geral não faz referência se a lei é federal, estadual ou municipal. Também

não esclarece se a lei é do passado ou futura. Ocorre que as ocupações urbanas estão vinculadas à função social da propriedade, consoante o que estabelece o Plano Diretor, e a cargo dos Municípios. Não há nenhuma razoabilidade e tampouco possibilidade material, econômica e jurídica de mudar o tempo e os fatos jurídicos.

Há que se levar em consideração o interesse local na forma do art. 30 da Constituição Federal brasileira de 1988, bem como a função social da propriedade urbana com vistas à sustentabilidade da cidade, no seu sentido mais amplo, do que a simples preservação ambiental de um espaço descaracterizado ou de ocupações urbanas que não prejudicam a função ambiental desses espaços, mas apenas agregam elementos de qualidade de vida, lazer com sustentabilidade ambiental e social.

Verifica-se que o Código Florestal não trata especificamente de ocupação urbana costeira, cabendo ao Município suplementar a legislação federal no que couber, no caso, o Código Florestal, adequando-o ao caso concreto, isto é, à realidade local e às reais possibilidades materiais, sociais, econômicas, sem riscos de danos ambientais. Aliás, a legislação ambiental brasileira, não tolera o risco. Portanto, um exame sistêmico se impõe nestes casos:

- a) diagnosticar e delimitar as áreas urbanas consolidadas sobre APPs ou zonas costeiras e sua atual função ambiental;
- b) zonear, regridando a ocupação consolidada, prevendo somente atividades ambientalmente sustentáveis e providências para evitar danos ambientais;
- c) investir em saneamento (em curto, médio e longo prazos), onde é necessário; e
- d) não agravar a ocupação com atividades que venham colocar em risco o meio ambiente.

Machado ressalta que “a Constituição não pretendeu que o país tivesse o mesmo regime jurídico-ambiental, mas quis

que alguns espaços geográficos fossem especialmente protegidos”.<sup>300</sup>

No entanto, a legislação geral não encontrou solução aos espaços definidos e protegidos pelo Código Florestal e já ocupados pela cidade e, tampouco, a forma de compensação ou mitigação desses espaços. Isso ficou a cargo de cada Município no uso de suas competências em matéria de legislar sobre espaços urbanos.

A Constituição Federal de 1988 estabelece as competências municipais em relação ao interesse local e à urbanização, nos arts. 29, 30 e 182. O Código Florestal faz referência, no seu art. 3º, inciso XXVI, às áreas urbanas consolidadas, mas não aprofunda a questão no que se refere a como elas devem ser tratadas, até porque a questão urbanística é de competência material dos Municípios.

Portanto, o tema relativo às APPs ou a zonas costeiras urbanas consolidadas cuida, simultaneamente:

- a) do interesse local;
- b) da suplementação de legislação federal;
- c) do uso do solo urbano;
- d) da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado; e
- e) da política urbana.

Esses temas são de competência dos Municípios, e não há dúvidas de que, juridicamente, é dentro desse contexto multifacetado que deve ser examinada a proteção ambiental em áreas urbanas já estabelecidas.

Viver em um ambiente ecologicamente equilibrado não significa não ocupar, mas conviver com o meio ambiente. Os graves problemas ambientais não são criados por ocupações de convivência entre o meio ambiente natural e o meio

---

<sup>300</sup> MACHADO, *op. cit.*, p. 149.

ambiente criado, mas por conta da exploração do homem retirando mais do que o necessário, degradando ou destruindo os ecossistemas. O Direito Urbanístico e o Direito Ambiental não são antagônicos, mas devem ser instrumentos jurídicos de planejamento e construção da convivência entre o meio ambiente natural e o homem. Não há como expulsar o homem do Planeta ou do longo dos rios e dos mares.

Milaré reforça o conceito de meio ambiente como espaço associado ao homem:

Meio ambiente é o conjunto de elementos abióticos e bióticos, organizados em diferentes ecossistemas naturais e sociais em que se insere o homem, individual e socialmente, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais, dentro das leis da natureza e de padrões de qualidade definidos.<sup>301</sup>

Não se pode afastar o homem da natureza, mas se precisa estabelecer, entre eles, uma relação ética e respeitosa, sem que um prejudique o outro, isto é, que, ao contrário, estabeleça uma convivência necessária e sustentável. Os radicalismos não constroem uma cidade, apenas isolam o homem do meio ambiente, o que anda na contramão da própria evolução natural e dever de gerir do homem. A cidade tenta confinar a natureza numa UC, afastada, distante do homem, automatizando a vida, com a ideia de que o homem é um ser social e, por isso, está destinado a viver na cidade, longe da natureza.

Confirmando a mesma lógica dominante, Farias afirma “que o pensamento ecológico majoritário é predominantemente conservacionista e preservacionista, calcado, portanto, na ideia de que a natureza deve ser conservada ou preservada e, para tanto, isolada da população humana”.<sup>302</sup> A forma de compor

---

<sup>301</sup> MILARÉ, *op. cit.*, p. 79.

<sup>302</sup> FARIAS, *op. cit.*, p. 619.

essa situação, porém, não é *não* fazer, utilizar, interagir, mas é *como*, *quando* e o *que* fazer, utilizar e interagir com a natureza – enfim, de como gerir, sem, de forma alguma, isolar o homem da natureza.

Um futuro socioambientalmente sustentável, consoante Leff, “implica definir metas que levem a vislumbrar uma mudança de tendências para restabelecer o equilíbrio ecológico e instituir uma economia sustentável”,<sup>303</sup> portanto, que convive respeitosamente com a natureza, sem necessidade de afastá-la das proximidades do homem, como se pretende na aplicação radical e não sistêmica do Código Florestal em relação às áreas consolidadas.

Assim, se pretende regar a ocupação e induzi-la à racionalidade, prevendo somente atividades ambientalmente sustentáveis e providências de prevenção ambiental; investindo em saneamento (em curto, médio e longo prazos), onde necessário; e não permitindo atividades novas que venham degradar o meio ambiente.

Entende-se, ainda, que o procedimento preventivo de não permitir a consolidação em áreas de preservação não foi eficaz e, por conseguinte, é necessário repará-lo, através da identificação da função socioambiental predominante. Nesse ponto, é fato que a sustentabilidade ambiental das cidades necessita de uma postura científico-realista em detrimento de interpretações isoladas de legislação. Destarte, “não se trata de desconsiderar a lei, mas de interpretá-la de maneira sistêmica, respeitando as cidades já existentes e, ao mesmo tempo, tutelando o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado”.<sup>304</sup>

No âmbito do gerenciamento costeiro integrado, conseqüentemente, deve ser respeitado o direito ao planejamento das cidades, ao meio ambiente equilibrado e à

---

<sup>303</sup> LEFF, Enrique. **Discursos sustentáveis**. Trad. de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010. p. 79.

<sup>304</sup> RECH; JOHN, *op. cit.*, p. 10.

participação popular na gestão das localidades. Para tanto, conforme determinado no Estatuto da Cidade, a propriedade da terra, seja ela pública, seja ela privada, deve cumprir uma função socioambiental e, para que essa função seja atingida, devem ser usados instrumentos da política urbana.<sup>305</sup>

A regularização fundiária, como instrumento da política urbana, deve estar de acordo com o ZEEC. O que se comprova no fato de que o ZEEC não tem como finalidade, meramente, subsidiar políticas de preservação e de *não uso* da zona costeira urbana, mas, na realidade, representar o instrumento que propõe o *bom uso*.<sup>306</sup>

Decorrente disso, uma das estratégias, mencionada no capítulo anterior, consiste na implementação do Projeto Orla, que visa a fortalecer a capacidade de atuação e de articulação de diferentes atores dos setores público e privado na gestão integrada da orla, aperfeiçoando o arcabouço normativo para o ordenamento de uso e ocupação do espaço. Assim, através de mecanismos institucionais de mobilização social para sua gestão integrada, serão estimuladas atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da zona costeira urbana.<sup>307</sup>

No Projeto Orla, inclusive, há a definição de “orla com urbanização consolidada”, referindo-se “às áreas de médio a alto adensamentos de construções e população, apresentando paisagens altamente antropizadas, com uma multiplicidade de usos e com alto potencial de poluição sanitária e estética”.<sup>308</sup>

---

<sup>305</sup> OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 90.

<sup>306</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros elaborados no Brasil**. Relatório Final. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 2020. p. 144.

<sup>307</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Orla: Fundamentos para gestão integrada**. Brasília: MMA, 2006. p. 7.

<sup>308</sup> *Ibidem*, p. 34.

Através do reconhecimento do cenário atual, é possível operacionalizar ações por meio de um PGI e de um Plano de Intervenção. Como exemplo, tem-se o que ocorre na ocupação histórica (atualmente, por alguns considerada irregular) da faixa de praia por barracas ou bares, cujos efluentes estariam prejudicando a balneabilidade. Em tal contexto, é possível o reordenamento desse comércio por meio de um projeto urbanístico para implantação de sistema de coleta/tratamento de esgotos.<sup>309</sup>

Nesse ponto, indica-se que até mesmo os terrenos de marinha e acrescidos devem estar no planejamento da esfera municipal, inclusos nas medidas necessárias ao reordenamento da zona costeira urbana, cabendo ao Município assegurar a tutela do interesse local na região, por meio da utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, com sua participação no Projeto Orla, entre outros recursos.<sup>310</sup>

Ademais, “a gestão municipal das atividades exercidas em terreno de marinha traz à tona problemas decorrentes da sobreposição de competências da União (dominial do bem) com o Município”, por ter interesse local.<sup>311</sup> Parte-se do entendimento de que as praias marítimas, o mar territorial e os terrenos de marinha, embora sendo bens da União, estão localizados no território de algum Município, sendo incluídos no âmbito da autonomia municipal e de sua respectiva jurisdição. Por conseguinte, as construções e atividades realizadas nos terrenos de marinha, no caso de áreas urbanas ou urbanizáveis, ficam sujeitas à regulamentação municipal, como as demais realizações particulares.<sup>312</sup>

---

<sup>309</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Orla**: Fundamentos para gestão integrada. Brasília: MMA, 2006. p. 68.

<sup>310</sup> LOUREIRO FILHO, *op. cit.*, p. 112.

<sup>311</sup> LOURENÇO, *op. cit.*, p. 113.

<sup>312</sup> LOURENÇO, *op. cit.*, p. 113.

Para a implementação do Projeto Orla, em territórios com urbanização consolidada, o Estatuto da Cidade marca uma grande conquista que abre novo capítulo na história do planejamento e da gestão territoriais com vistas à regularização fundiária potencializada pelo redirecionamento da atuação da SPU, que cria novo modelo de gestão, e da sua missão, cujo princípio é fazer com que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental.<sup>313</sup>

Essa nova orientação necessita de articulação entre o Plano Diretor e o Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla, definindo regras e parâmetros para o cumprimento da função socioambiental, uma vez que ambos os planos possuem objetivos convergentes.<sup>314</sup> Reconhece-se, em contrapartida, que há, nas médias e grandes cidades da zona costeira, concentração significativa de terrenos e acrescidos de marinha (em sua grande maioria, ocupados irregularmente – do ponto de vista desta legislação – por comerciantes, grupos de baixa, média e alta rendas, inclusive com equipamentos de infraestrutura). O Plano Diretor deve, então, ordenar a função social dessas terras e do bem público por meio de instrumentos de planejamento urbano, e o PGI, consequentemente, absorverá o ordenamento.<sup>315</sup>

Outro ponto importante é a verificação dos patrimônios históricos e culturais presentes na orla, que devem ser demarcados pelo Plano Diretor, com os respectivos objetivos e estratégias para uso e ocupação, assim como os instrumentos de política urbana.<sup>316</sup>

De acordo com o Plano de Ação Federal da Zona Costeira, que determina metas de 2017 a 2019, uma das ações preconizadas é desenvolver o que foi instituído pela Lei n.

---

<sup>313</sup> NAKANO, Kazuo (coord.). **Projeto Orla: implementação em territórios com urbanização consolidada**. São Paulo: Instituto Pólis: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. p. 14.

<sup>314</sup> NAKANO, *op. cit.*, p. 52.

<sup>315</sup> NAKANO, *op. cit.*, p. 63.

<sup>316</sup> NAKANO, *op. cit.*, p. 63.

13.240/2015, com redação atualizada pela Lei n. 13.813/2019, possibilitando a gestão das praias urbanas aos Municípios, por meio de termo de adesão, tendo como condicionante o PGI.<sup>317</sup>

Ocorre que, apesar de o Brasil contar com tantos programas e planos, a falta de execução, de fato, e de continuidade das ações propostas finda por obstaculizar o processo. O resultado é a perpetuação de atividades não sustentáveis, decorrentes, principalmente, da ausência de planejamento e do mau uso dos recursos ambientais, bem como da falta de ações por parte dos Municípios e dos Estados. Não menos importante: há, ainda, a desvinculação entre as Resoluções do Conama e do PNGC.<sup>318</sup>

Propõe-se, diante do exposto, buscar a integração entre a conservação dos recursos naturais e o desenvolvimento, imputando, assim, significância aos processos de negociação e comprometimento entre os setores ditos *usuários* da zona costeira com as comunidades e as entidades públicas responsáveis pelo ordenamento territorial.<sup>319</sup>

Em suma, mesmo que o Código Florestal considere as restingas fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues e os próprios manguezais como APPs, se esses não tiverem função ambiental não deverão ser regulamentados por legislação puramente ambiental. De igual modo, é importante lembrar que tais áreas estão concentradas na orla marítima e recebem proteção jurídica de outras leis. Entre essas leis, encontram-se a de zoneamento de usos, a de ocupação da zona

---

<sup>317</sup> BRASIL. **Resolução CIRM n. 02, de 30 de novembro de 2017.** Aprova o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira IV (IV PAF – ZC). Brasília, DF: Eduardo Bacellar Leal Ferreira, coordenador da CIRM. [2017]. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80105/PAF-ZC%202017-2019.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>318</sup> ALBUQUERQUE, *op. cit.*, p. 151-152.

<sup>319</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros elaborados no Brasil.** Relatório Final. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 2020. p. 149.

costeira e, ainda, a legislação do Plano Diretor, documentos esses que contemplam a função socioambiental das referidas áreas.

Assim, é possível pensar a regularização fundiária sustentável de área urbana em zona costeira, desde que essa respeita as condições estabelecidas pelo Plano Diretor e pelas legislações urbanísticas estaduais e federais. Nesse novo contexto, não será necessário, conseqüentemente, acionar o Poder Judiciário, através de ações civis públicas, para solucionar, de forma, muitas vezes, errônea, o conflito de normas sobre o mesmo espaço, como vem ocorrendo em diversos Estados do Brasil, entre eles, encontra-se o Rio Grande do Sul.

### **3.2 O uso e a ocupação da zona costeira urbana no Rio Grande do Sul**

A zona costeira urbana, no Rio Grande do Sul, não se diferencia, em termos de uso e ocupação do solo, dos demais Estados do Brasil, uma vez que tal processo também ocorreu em algumas situações de forma desordenada. Porém, essa região foi escolhida para ser objeto de estudo aprofundado quanto ao planejamento e ao gerenciamento costeiro, porque somente com a regionalização desses instrumentos é possível que os Municípios possam elaborar e implantar seus PGIs, decorrentes do Projeto Orla, e os demais instrumentos para uma política urbana adequada baseada em evidências que regulamentem essa área.

É fato que o êxito na aplicação de toda legislação existente depende da forma como será a integração da lei à prática jurídica. Para tanto, as normas devem ser estudadas em profundidade, desde o provimento (em que são incorporadas) até a ordem jurídica, para eliminar as surpresas que, de outra sorte, surgirão ao intérprete, ao juiz ou ao administrador, incumbidos de sua aplicação.<sup>320</sup> Uma das tarefas mais difíceis,

---

<sup>320</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla**: subsídios para um projeto de gestão. Brasília: MMA: MPO, 2004. p. 74.

nesse contexto, é definir a exata natureza jurídica dos mangues, das dunas e das zonas contíguas às praias, como ponto de partida para solucionar qual será a legislação a ser aplicada.<sup>321</sup>

O Rio Grande do Sul possui uma planície costeira com cerca de 620 km de comprimento e até 120 km de largura, costa que se limita ao Município de Torres, ao norte, e se estende até o Arroio Chuí, ao sul.<sup>322</sup>

É possível observar diversos desequilíbrios ambientais na maioria dos Municípios, incluídos os situados ao longo do Litoral gaúcho. A região é foco de ocupação desde a introdução de gado pelos jesuítas, em meados do século XVI, sendo que, na planície litorânea, atualmente, são encontradas atividades inerentes à pecuária, à expansão urbana, ao turismo, à pesca, à indústria, à agricultura, à silvicultura e aos parques eólicos.<sup>323</sup>

A zona costeira do Estado pode ser dividida em Litoral Norte, Litoral Médio e Litoral Sul. O Litoral Sul possui banhados e áreas úmidas associados às lagoas e aos cursos-d'água, sofrendo com o impacto do uso abusivo da agricultura, da pecuária e também da silvicultura, com espécies exóticas. O turismo, nessa região, concentra-se no balneário Cassino e em seu entorno.<sup>324</sup>

O Litoral Médio compreende as áreas que circundam a lagoa dos Patos, que se caracteriza pela agropecuária e pela silvicultura como os principais geradores de renda. Nessa parte do Litoral, o turismo é pouco explorado.<sup>325</sup>

---

<sup>321</sup> *Ibidem*, p. 77.

<sup>322</sup> PORTS, L.; MANZOLLI, R. P.; CORRÊA, I. C. S. Ferramentas de gestão ambiental aplicadas na zona costeira do Rio Grande do Sul – Brasil. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, Itajaí, v. 11, n. 4, p. 461, 2011.

<sup>323</sup> RECH, Adir Ubaldio; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor inteligente**: pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 118.

<sup>324</sup> PORTS; MANZOLLI; CORRÊA, *op. cit.*, p. 461.

<sup>325</sup> PORTS; MANZOLLI; CORREA, *op. cit.*, p. 461.

Já, no Litoral Norte, que separa o mar da serra Geral, a economia está preponderantemente associada a atividades turísticas, apresentando um elevado grau de urbanização.<sup>326</sup>

O Rio Grande do Sul foi um dos primeiros Estados a iniciar o processo de Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) no País, dando início ao Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Litoral Norte em 1988. Apesar de não ter nenhum respaldo normativo específico, o ZEEC ainda é vigente e, em 2000, foi amplamente divulgado. Porém, o ZEE do Estado ainda está sendo elaborado, e não há nenhuma iniciativa de ZEEC, especificamente, para faixa de marinha.<sup>327</sup>

Apesar dessa informação, o ZEEC do Estado é considerado maduro, porque tem previsão em ato normativo, qual seja: o Código Estadual do Meio Ambiente,<sup>328</sup> que define zona costeira como o espaço físico territorial que é objeto do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC). O código determina a compatibilização dos usos e das atividades do solo, com a preservação e a conservação dos recursos naturais em níveis satisfatórios, assim como determina que as demandas produzidas pelas atividades econômicas sejam consideradas de interesse da ordem social.<sup>329</sup>

Ademais, menciona que o Gerenciamento Costeiro (Gerco) estadual deve planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades antrópicas.<sup>330</sup>

---

<sup>326</sup> PORTS; MANZOLLI; CORRÊA, *op. cit.*, 2011, p. 461.

<sup>327</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros elaborados no Brasil**. Relatório Final. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 2020. p. 36.

<sup>328</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>329</sup> RIO GRANDE DO SUL. **Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências**. Lei n. 11.520 de 3 de agosto de 2000. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.520.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

<sup>330</sup> *Idem*.

Assim sendo, desde 1988, o Estado teve o Gerco institucionalizado e atuante no âmbito da Fundação de Proteção Ambiental (Fepam), mas, em 2016, sua estrutura foi desarticulada com o reposicionamento das agendas em outros setores. Infelizmente, não há, necessariamente, relação direta entre o nível de maturidade e a eficiência prática do instrumento no planejamento territorial e com a tomada de decisão.<sup>331</sup>

Uma das principais estratégias para a busca de eficiência dos instrumentos são as parcerias com os Municípios, que têm poder de ação direto na dinâmica territorial da zona costeira urbana. Nesse ponto, um exemplo representativo foi a parceria Gerco-Fepam com Municípios do Litoral Norte, os quais foram capacitados a construir ou atualizar seus Planos Diretores em consonância com as diretrizes do ZEEC.<sup>332</sup>

No Estado, o Projeto Orla teve sua primeira ação em 2003, quando ocorreram oficinas de capacitação com diversos órgãos nacionais, estaduais e municipais, além de promoverem sua extensão à sociedade civil. À época, foram desenvolvidos os PGIs de Capão da Canoa, Arroio do Sal e Torres durante os anos de 2004 e 2005. Esses, somente em 2017, tiveram seu Termo de Adesão de Gestão de Praias deferido juntamente com outros Municípios.<sup>333</sup>

O referido termo de adesão deriva do reconhecimento da impossibilidade material de a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) atuar como agente principal fiscalizatório das

---

<sup>331</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 39.

<sup>332</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros elaborados no Brasil**. Relatório Final. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 2020. p. 36. p. 71.

<sup>333</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. **Segunda Oficina Estadual de Capacitação em Gestão de Praias**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/eventos>. Acesso em: 20 jan. 2020. p. 14.

praias marítimas urbanas e da aptidão dos Municípios dada sua proximidade da questão.<sup>334</sup>

Os principais espaços de conflito da zona costeira urbana são os arredores das praias e, hoje, os valores sociais, essencialmente urbanos, são, então, definidores da qualidade da praia, que é considerada melhor, em termos turísticos, a depender de quantos atrativos sociais oferece. A estrutura morfológica urbana, em grande maioria do Litoral brasileiro, segue um padrão, posto que a paisagem é caracterizada pela trilogia praia-mar-edificação.<sup>335</sup> Como exemplo, no Litoral Norte gaúcho, podem ser citadas as praias de Capão da Canoa e Xangri-lá.

Nesse padrão, as matas restringem-se às áreas de parques estaduais que ocupam espaços não urbanizados. Assim, se diferenciam ambientes não ocupados pelo homem, privilegiando o contato com a rusticidade, ou com locais onde a atuação humana se expressa de modo discreto, ficando evidente o contraponto à imagem da praia urbana. Ademais, possuem altos e indiscutíveis níveis de qualidade ambiental, quase sempre associados a dificuldades de acesso e estadia.<sup>336</sup> Como exemplo, no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, cite-se o Parque Estadual da Itapeva.

Ao analisar a legislação ambiental-urbanística, não se pode olvidar da atuação estadual e da municipal. Entre os Estados e Municípios brasileiros, existem perfis e características variados, porém, “pode-se dizer que todos os níveis da hierarquia urbana se fazem presentes na zona costeira

---

<sup>334</sup> PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. Consultoria Jurídica de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Transferência da gestão das praias marítimas urbanas:** modelo de termo de adesão e desafios enfrentados. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/eventos>. Acesso em: 19 jan. 2020. p. 3.

<sup>335</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla:** subsídios para um projeto de gestão. Brasília: MMA: MPO, 2004. p. 56.

<sup>336</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla:** subsídios para um projeto de gestão. Brasília: MMA: MPO, 2004. p. 56.

do Brasil, desde vilas e bairros rurais até metrópoles multimilionárias”.<sup>337</sup>

Considerando esse fato, a formulação de estratégias para o planejamento da zona costeira deve internalizar as metas planejadas nos instrumentos de gestão dos Municípios. Como exemplo, ao tratar de praias, aquela que for semi-isolada não pode receber o mesmo tratamento de outra localizada em uma área urbanizada do Município.<sup>338</sup>

Por definição do Projeto Orla, a primeira distinção a ser realizada deve acontecer entre as praias urbanas e as praias não urbanas, operando-se na escala local intramunicipal, tendo a praia como uma localidade própria no território municipal. O projeto não trabalha na escala dos Municípios especificados como eminentemente urbanos ou rurais, podendo haver os dois tipos de praia num mesmo Município.<sup>339</sup>

Entre as praias urbanas, localizadas em espaços urbanizados, e, obviamente, assentadas dentro do tecido citadino, há uma classificação segundo o nível de hierarquia urbano ocupado pela cidade em que está localizada a praia. São categorizações desses níveis: praia de núcleo urbano; praia de cidade pequena; praia de cidade média; praia de cidade grande; praia metropolitana; e praia de região metropolitana.<sup>340</sup>

Decorrente dessa classificação, surgem outras possibilidades de distinção de praia, que, em termos do grau de ocupação, pode ser definida pelas classes: densidade demográfica; edificações (qualidade dos materiais, formas, tipos de construção, etc.); pela avaliação morfológica ou paisagística; e, ainda, no que se refere à qualidade ambiental, pela avaliação da balneabilidade. Os equipamentos e as atividades são outros indicadores, posto que podem ser classificados pelo tipo de uso (como área portuária, praia de

---

<sup>337</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>338</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>339</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>340</sup> *Ibidem*, p. 34.

área industrial, praia de bairro residencial, praia de área central, praia de orla turística, etc.).<sup>341</sup>

Nesse aspecto, “há usos cuja prática repousa na existência de certos recursos ambientais, como é o caso do turismo em sua associação à balneabilidade e à beleza cênica”. Conseqüentemente, são praias urbanas turísticas que reclamam regulamentação e gestão, aparecendo como locais de atenção prioritária na perspectiva do ordenamento territorial dos espaços das praias. Essas, então, têm tratamento diferenciado das praias desertas, ou das pouco ocupadas, que merecem prioridade para a gestão ambiental.<sup>342</sup>

A gestão pretendida para praias urbanas passa, assim, pelos três níveis de gestão territorial e, primeiramente *nacional*, quando atende ao propósito de uma ação convergente do Poder Público. Com a valorização do conceito de patrimônio coletivo da orla, reverte-se a lógica da “privatização dos benefícios e da socialização dos prejuízos”, e se desenvolve a formação da cidadania, uma vez que a matéria em questão envolve um dos espaços de maior significado simbólico para os brasileiros – as praias.<sup>343</sup>

Em nível nacional, também se encontra a garantia de acesso a esse espaço litorâneo como bem público, mantendo-se sua função social. Porém, deve existir responsabilidade municipal na gestão dessa garantia, ampliando as possibilidades de solução de conflitos de uso e a reversão dos processos de degradação.<sup>344</sup>

Quanto ao nível *regional*, reclama-se investimento para uso adequado da orla, como elemento para o desenvolvimento do turismo, a manutenção de recursos estratégicos e a

---

<sup>341</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla**: subsídios para um projeto de gestão. Brasília: MMA: MPO, 2004. p. 34.

<sup>342</sup> *Idem*.

<sup>343</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Orla**: fundamentos para gestão integrada. Brasília: MMA, 2006. p. 9.

<sup>344</sup> *Idem*.

implantação de infraestrutura de interesse para o crescimento econômico-regional.<sup>345</sup>

O perfil socioeconômico completa a caracterização dos trechos de orla, determinando as atividades desenvolvidas nessa região e apontando aos seus conflitos. Todos os dados são a base para o PGI, contendo a expressão do consenso a ser obtido em nível *municipal*, a fim de mostrar um horizonte para soluções e regularização futuras, através de ações corretivas e preventivas, visando ao desenvolvimento sustentável do espaço.<sup>346</sup>

As ações corretivas merecem destaque, uma vez que áreas com urbanização intensa e consolidada, mesmo que tenham precariedades na oferta de serviços coletivos e problemas relacionados à deterioração ambiental, são riquezas sociais, com função social, produzidas por meio de investimentos privados e, sobretudo, públicos. Portanto, todos contribuem para a produção dessas terras urbanas, seja através de pagamento de taxas e impostos governamentais, seja através de investimentos e trabalhos diretos realizados; sendo assim, as ações corretivas podem ocorrer na construção e no melhoramento das próprias casas, na instalação de estabelecimentos comerciais e de serviços que promovam sustentabilidade.<sup>347</sup>

O plano deve conter as ações e suas fases, definindo os resultados, os cronogramas, os agentes responsáveis e os meios disponíveis e necessários para implementação; enfim, exige planejamento. Elaborado o plano de intervenção, é necessário legitimá-lo politicamente, através de grande publicidade e de datas e locais para audiências públicas. Torna-se importante frisar que deve expressar um consenso local, um compromisso

---

<sup>345</sup> *Idem*.

<sup>346</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Orla**: fundamentos para gestão integrada. Brasília: MMA, 2006. p. 73.

<sup>347</sup> NAKANO, *op. cit.*, p. 18.

com um padrão de qualidade que se almeja para a orla do Município.<sup>348</sup>

Em tais termos, os imóveis da União também podem fazer parte do planejamento estadual e do PGI na esfera do Município, com o intuito de cumprir a função socioambiental, pois necessitam estar inclusos na articulação com outros instrumentos de planejamento e gestão territorial. Portanto, o sistema de planejamento e gestão municipal deve estar articulado com programas e ações, integrando diferentes setores ligados às políticas urbanas e ambientais. Para tanto, deverá definir os seguintes elementos: os marcos institucionais da administração pública; os marcos jurídicos que normatizem processos de regulação e controle público; as fontes de recursos articuladas para financiamento dos programas, projetos e ações previstas em planos diretores, PGI do Projeto Orla, Plano de Gerenciamento Costeiro, entre outros; os canais institucionais de participação cidadã; e, por fim, sistemas de informações para o planejamento e a gestão territorial.<sup>349</sup>

No Rio Grande do Sul, o foco do órgão ambiental-estadual é na recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas presentes no Litoral Norte, embora deixe de lado o ordenamento das atividades nas regiões com baixa densidade populacional dos Litorais Médio e Sul. Alerta-se para o fato de que o planejamento poderia ter sido feito com maior esforço nas regiões onde a urbanização era incipiente, evitando, desse modo, os conflitos existentes no Litoral Norte.<sup>350</sup>

Quanto à esfera municipal, ainda não houve aplicação dos instrumentos de gestão, principalmente pela falta de recursos para desapropriar áreas de interesse ecológico, além da baixa contratação de fiscais para controlar as atividades

---

<sup>348</sup> BRASIL, *op. cit.*, p. 73.

<sup>349</sup> NAKANO, *op. cit.*, p. 49.

<sup>350</sup> PORTS; MANZOLLI; CORRÊA, *op. cit.*, p. 469.

existentes, ou seja, o ZEEC do Rio Grande do Sul resume-se a projetos teóricos.<sup>351</sup>

Por conseguinte, o quadro descrito acaba por não solucionar os conflitos que são o alvo das ações do Projeto Orla, os quais visam a reduzir a superposição de políticas públicas, de uso dos recursos e das atividades econômicas no mesmo espaço, preservando os ecossistemas da zona costeira e implantando a regularização fundiária com as metodologias e os produtos compatíveis com as tomadas de decisão em escala municipal.<sup>352</sup>

Esse contexto, ocorre, também, porque a preocupação com o Litoral geralmente é explicitada de forma cíclica e sazonal, quando da chegada do verão e, com ele, os problemas vêm à tona.<sup>353</sup>

A consequência da falta de ações efetivas por meio de articulações e implantação de políticas públicas, reflete-se, ainda, na proposição de Ações Cíveis Públicas e Termos de Ajustamento de Conduta, principalmente por parte do Ministério Público Federal, que visa, preferencialmente, à demolição de estruturas na zona costeira urbana.<sup>354</sup>

Do ano de 2005 a 2017, foram interpostas 74 ações cíveis públicas no Litoral Norte, 33 no Litoral Médio, e 14 no Litoral Sul, sendo que 40% dessas ações tratam de empreendimentos imobiliários e atividades urbanas, e 29%, de ocupações irregulares.<sup>355</sup> Ademais, atualmente, a quantidade de demandas vem crescendo.

E, com vistas a firmar um posicionamento, em Parecer de n. 00589/2018/PGU/AGU, a orientação é de que se exclua do

---

<sup>351</sup> *Idem.*

<sup>352</sup> *Idem.*

<sup>353</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 32.

<sup>354</sup> NICOLODI, João. L. **Ações judiciais e TACs**: a gestão de praias no contexto do TAGP. Instituto de Oceanografia. Universidade Federal de Rio Grande (Furg). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/eventos>. Acesso em: 19 jan. 2020.

<sup>355</sup> *Idem.*

Termo de Adesão de Gestão de Praias Urbanas, aquelas contra as quais a União esteja litigando com o Município em ação judicial, civil pública, ou não, pela regularização de faixa de praia, ressalvando, no futuro, eventual composição, via Termo de Ajuste de Conduta, que permita a regularização da área, bem como a transferência da gestão a ente municipal.<sup>356</sup>

O contexto apresentado revela, assim, que, quando uma cidade não conta com um projeto definido no ordenamento jurídico do Município, nem, tampouco, com normas efetivas e eficazes de convivência local e urbanização, ela nasce e cresce aleatoriamente, sem planejamento, de forma desordenada. Consequentemente, o Direito torna-se ineficaz, e as políticas públicas adotadas nunca se concretizam.<sup>357</sup>

Posto está, no entanto, que a ocupação humana, quer nas zonas costeiras urbanas, quer não, é um fato. Por isso, “é muito pouco provável que o homem hoje possa, como no passado, fazer escolhas de ocupação em locais sustentáveis (com água, alimento, segurança, belezas naturais)”<sup>358</sup>; pelo contrário, as cidades possuem grande densidade demográfica, reforçando a necessidade de construção de normas de Direito Urbanístico, que definam as formas adequadas, racionais e científicas de ocupação, disciplinando, desse modo, o crescimento dos Municípios. Portanto, “o urbanismo é uma ciência moderna que busca orientar a ocupação, mas não é regra de direito que torna – obrigatórias e efetivas – as normas de sustentabilidade”.<sup>358</sup>

Pode-se constatar, ainda, uma preocupação do poder local, no sentido de que as normas municipais estejam de acordo com a Constituição Federal de 1988 e com leis de matéria ambiental. Entretanto, o ordenamento urbanístico é uma

---

<sup>356</sup> ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer n. 00589/2018/PGU/AGU**. 2018.

<sup>357</sup> RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**: um fato cuja solução também passa pelo Direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul: EDUCS, 2007. p. 21.

<sup>358</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 30.

questão de interesse local que exige criatividade e entendimento. O que ocorre, normalmente, é que, atrelando-se aos ordenamentos federal e estadual, ignora-se que, ao editar leis para a cidade, deve-se utilizar a possibilidade de adequação das leis federais e estaduais em nível local. Considera-se, desse modo, justa aquela lei que passa pela norma efetiva e legítima, muitas vezes dependente de meras adequações locais.<sup>359</sup>

Para tanto, impõe-se um reordenamento do Direito Urbanístico, com avanço do Poder Público municipal mais profissional, dotado de servidores técnicos qualificados, capazes de superar a gestão burocrática, fazendo prevalecer uma gestão científica e inteligente.<sup>360</sup> Dessa maneira, as políticas públicas com radicalismos ideológicos devem dar lugar a políticas públicas inteligentes e de inclusão socioambiental.<sup>361</sup>

Sob essa ótica, nem sempre a manutenção de edificações em zona costeira urbana será considerada um ato de degradação ambiental, mas uma melhoria estrutural, com compensações ambientais, a qual, caso seja necessária, assegurará um ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>362</sup>

Nesses termos, o Código Florestal não tem o condão de modificar áreas já consolidadas, cujas propriedades, efetivamente, cumpriram e cumprem função social relevante. Ou seja, não se podem resolver problemas ambientais promovendo o desmonte das cidades existentes.<sup>363</sup> É necessário, antes, um exame sistêmico, que deve propor o seguinte caminho:

- a) diagnosticar e delimitar as áreas urbanas consolidadas sobre APPs e sua atual função como APP na forma do Código Florestal;

---

<sup>359</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 243.

<sup>360</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 21.

<sup>361</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 38.

<sup>362</sup> RECH; RECH, *op. cit.*, p. 43.

<sup>363</sup> RECH; JOHN, *op. cit.*, p. 12.

- b) zonear, regrando a ocupação consolidada, prevendo somente atividades ambientalmente sustentáveis e providências de prevenção ambiental;
- c) investir em saneamento (no curto, médio e longo prazos), onde é necessário; e
- d) não agravar a ocupação de APP por atividades novas que venham degradar o meio ambiente.<sup>364</sup>

Assim, somente através do zoneamento no âmbito municipal, o qual aproveita as potencialidades ambientais naturais ou criadas, bem como as turísticas e econômicas, é que se poderá chegar ao equilíbrio.<sup>365</sup>

Mais recentemente, no final do ano de 2019, através do Tema Repetitivo n. 1010 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), houve a determinação de suspensão nacional, de todos os processos em trâmite que abordem a extensão de faixa não edificável a partir das margens de cursos-d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada, portanto, se corresponde a APP do Código Florestal ou não.<sup>366</sup>

Por fim, tanto no Rio Grande do Sul quanto nos outros Estados brasileiros, caso ocorra gestão e planejamento eficazes da zona costeira urbana, adequando-se à realidade local, os conflitos poderiam ser eliminados em grande parte. E, conseqüentemente, seria desnecessária a judicialização desmedida que tem representado uma tendência, e que, factualmente, não soluciona problemas.

Como forma de demonstração de caso prático, lembre-se, aqui, o caso dos quiosques da Praia Grande, no Município de Torres, Litoral Norte do Rio Grande do Sul, o qual foi judicializado com vistas à demolição e, assim,

---

<sup>364</sup> RECH; JOHN, *op. cit.*, p. 14.

<sup>365</sup> RECH, Adir Ubaldó. **Direito e economia verde**: natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis. Caxias do Sul: EDUCS, 2011. p. 204.

<sup>366</sup> Ofício-Circular n. 19/2019 – Nugep/SG. Tema Repetitivo n. 1010. 2019.

representa uma oposição categórica da fundamentação até agora explicitada.

### **3.3 Do valor histórico-cultural e social de uma área urbana consolidada em zona costeira, especificamente com relação às praias urbanas no Município de Torres**

Primeiramente, cumpre ressaltar a importância de todos os institutos analisados nos capítulos anteriores. A análise do caso concreto demonstra, na prática, como o regramento da zona costeira urbana brasileira vem sendo aplicado, ou seja, como ações civis públicas, visando à demolição, seguem ocorrendo em detrimento do planejamento, por meio de planos de gestão com ações preventivas e corretivas.

O Município de Torres está localizado no extremo norte da planície costeira, com, aproximadamente, 17 km de extensão de faixa litorânea, com vocação predominantemente turística, tendo, ao Norte, o rio Mampituba, e a praia Paraíso ao Sul. Atualmente, a costa do Município encontra-se quase totalmente ocupada, à exceção do Parque Estadual da Guarita e do Parque Estadual da Itapeva.

A cidade de Torres é considerada um dos núcleos mais antigos do Estado do Rio Grande do Sul, porque era utilizada pelos índios Carijós e Aranchanes, que, em seu comércio de trocas, percorriam uma picada, margeando os banhados, começando na Praia Grande e findando na Praia da Itapeva.

As trilhas, então, foram descobertas pelos paulistas compradores de índios, necessitando, para tanto, de uma estratégia de controle. Criou-se, portanto, a Guarita Militar da Itapeva e de Torres, entre os anos de 1774 e 1776. Mais tarde, em meados de 1809, foram autorizadas as construções do Forte de São Domingos das Torres e de um presídio militar.<sup>367</sup>

---

<sup>367</sup> TORRES. **Plano de Intervenção na Orla de Torres – RS**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/945.html?Itemid=887#rio-grande-do-sul>. Acesso em: 19 jan. 2020. p. 10.

O núcleo urbano teve seu início em 1820, portanto, o princípio do processo de urbanização.<sup>368</sup> Em 1910, os primeiros grupos de veranistas começaram a visitar a localidade, e se iniciou a construção dos primeiros chalés e das residências de veraneio, tornando a cidade de Torres um referencial histórico do Litoral gaúcho.<sup>369</sup>

Segundo documentos históricos, nos anos 1970, teve início a fixação da barra do rio Mampituba e a construção do calçadão da Praia Grande que margeia a orla, consolidando a barreira física divisória entre a Avenida Beira-Mar e a praia. Tal fato implicou nova realidade ambiental para a orla da cidade especialmente na Praia dos Molhes e na Praia Grande, formando, ao longo do tempo, grande volume de areia, que ainda aumenta a cada ano.<sup>370</sup>

Em decorrência do aporte turístico, a ocupação da orla passou a ser comercial, e é esse aspecto que prevalece até os dias de hoje, demonstrando a existência de relativa organização e controle da ocupação desses espaços. Ao longo da faixa de areia, os ambulantes e os comerciantes em quiosques permanecem somente durante a temporada de verão, proporcionando, assim, que ocorra a recuperação do meio ambiente no restante do ano.<sup>371</sup>

Portanto, pode-se afirmar que a principal atividade econômica da cidade é o turismo, e que o comércio que corresponde a esse crescimento tem gerado, anualmente, a necessidade de implantação de equipamentos de lazer e melhorias na infraestrutura para que se possa atender à sazonalidade e ao aumento da procura pela segunda residência, que compõe a população flutuante.<sup>372</sup>

---

<sup>368</sup> TORRES, *op. cit.*, p. 12.

<sup>369</sup> TORRES, *op. cit.*, p. 13.

<sup>370</sup> TORRES, *op. cit.*, p. 14.

<sup>371</sup> TORRES, *op. cit.*, p. 14.

<sup>372</sup> TORRES, *op. cit.*, p. 14.

Não menos importante, constata-se o aumento da população fixa, e tal aumento repercute na necessidade de planejamento do Município quanto à expansão urbana.

A investigação teórica e as análises de zoneamento do plano de intervenção (decorrente do Projeto Orla) foram concluídas em 2004, contendo informações relevantes sobre as características locais específicas da cidade. Destarte, esse processo teve por objetivo “promover o desenvolvimento sustentável da orla, através da implementação de um conjunto de ações coordenadas entre si, as quais devem envolver aspectos ambientais, culturais, econômicos, sociais e urbanos, definindo, assim, a vocação da orla do Município”.<sup>373</sup>

Os dados do plano revelam que a Praia dos Molhes, a Praia Grande, a Prainha (Praia do Meio), o Morro do Farol e a Praia da Cal são consideradas urbanas de classe C.<sup>374</sup> Ou seja, tal classificação revela que os trechos das orlas em questão possuem de médio a alto adensamento de construções e população residente; além disso, contam com paisagens modificadas pela atividade humana e, decorrente disso, apresentam multiplicidade de usos.

A Praia da Guarita e a Praia da Itapeva, dentro dos seus respectivos parques, são consideradas de classe A e, portanto, apresentam características de rusticidade, com atividades compatíveis com a preservação e a conservação das funções naturais, com baixíssima ocupação.<sup>375</sup>

Já as demais praias, em direção à divisa com o Município de Arroio do Sal, são consideradas de classe B, possuindo baixo ou médio adensamento de construções e população residente, revelando, assim, paisagens parcialmente modificadas pela atividade humana.<sup>376</sup>

---

<sup>373</sup> TORRES, *op. cit.*, p. 7.

<sup>374</sup> TORRES, *op. cit.*, p. 21.

<sup>375</sup> TORRES, *op. cit.*, p. 21.

<sup>376</sup> TORRES, *op. cit.*, p. 21.

Nas praias urbanas de classe C, o estudo aponta que a área está totalmente urbanizada, sendo ocupada por bares, restaurantes, casas noturnas, clubes e construções horizontais e verticais, tanto de moradia fixa quanto de veraneio. Porém, são considerados como produtores de conflitos, ou, ainda, como situações que, pela ótica do uso sustentável e da função socioambiental da propriedade, poderiam não ser assim considerados.

Como exemplo, apresentam-se as oposições a seguir: a preservação do meio ambiente (dunas) *versus* a manutenção do patrimônio construído; a preservação do meio ambiente *versus* as construções em APPs; a preservação do meio ambiente (dunas) *versus* o trânsito de pedestres sobre as dunas; e a preservação do meio ambiente *versus* a exploração econômica inadequada do potencial turístico.

Não obstante, para esses conflitos apresentados, o plano de intervenção coloca como legislações incidentes apenas as federais e as estaduais, assim como seus respectivos órgãos. Ao se efetuar tal diagnóstico, ocorre um erro, uma vez que essa problemática deveria ser resolvida no âmbito do Município, já que é de interesse local, sendo alvo de instrumentos de planejamento urbano, como a regularização fundiária.

Ademais, como áreas urbanas consolidadas, sem função ambiental preconizada pelo Código Florestal, sequer poderiam ser tratadas como APPs.

Ora, o entendimento de que existem conflitos é equivocado, uma vez que esses podem ser considerados apenas decorrência natural da ocupação humana, que pode ser regrada, mas não proibida. Ademais, tais áreas jamais voltarão a ser tidas como de natureza intocada.

Diante disso, constata-se que o plano apresenta apenas algumas possibilidades de ação para a regularização das áreas urbanas, mas não um planejamento com metas e temporalidade determinadas. Cita-se, a exemplo, a zona contígua ao rio

Mampituba, que é patrimônio da União, mas possui a maioria dos restaurantes da região, e, considerando esse fato, propõe-se que, nela, seja organizada uma rota gastronômica. Em suma, o plano visa a estudar uma maneira de os referidos estabelecimentos continuarem prestando serviços de forma organizada e devidamente legalizada, devendo haver um tratamento dos espaços construídos e dos espaços abertos.<sup>377</sup>

O objetivo se resume a devolver o rio Mampituba aos usuários em geral, levando em consideração as peculiaridades do caso em questão. Porém, as ações não foram colocadas em prática, e a regularização não ocorreu, de modo que os estabelecimentos foram acionados judicialmente com vistas à demolição.

Também importa dizer que o Município de Torres teve deferido seu pedido de Termo de Adesão para a Gestão de Praias Urbanas em 2017, visando à exploração econômica nos termos da lei. Tal atuação tem por finalidade estabelecer melhores condições para a gestão dos espaços litorâneos, de forma continuada e orientada para uso racional e, conseqüentemente, para a qualificação ambiental e urbanística desses territórios.<sup>378</sup>

No entanto, apesar dos instrumentos de planejamento e gestão mencionados, poucas ações foram colocadas em prática. Observa-se a falta de recursos financeiros, humanos, de interesse e disposição do Município em articular e implementar ações de regularização, até mesmo na modalidade Reurb-E, de forma técnica e independente de gestão ou partido político. Revela-se, assim, uma incapacidade gerencial não só da referida localidade, mas certamente da realidade que se repete em quase toda a zona costeira urbano-brasileira.

Conseqüentemente, surgiram inúmeras ações civis públicas, com vistas à demolição. Porém, somente ações

---

<sup>377</sup> TORRES, *op. cit.*, p. 81.

<sup>378</sup> DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, n. 223, quarta-feira, 22 de novembro de 2017. p. 130.

relativas aos quiosques da Praia Grande serão objeto de análise aprofundada. Ressalta-se, ainda, que a referida área é considerada praia urbana de classe C.<sup>379</sup>

Segundo o Ministério Público Federal, os estabelecimentos teriam sido edificados inteiramente na praia, em APP e em terreno de marinha, sem licenciamento ambiental. As ações são resultantes de um inquérito civil que foi instaurado pelo Ministério Público Federal em razão de documentos que noticiaram a existência de estabelecimentos comerciais localizados em suposta APP.

No Município de Torres, especificamente, são 15 estabelecimentos, sendo que alguns deles encontram-se edificados há décadas, muito antes da Constituição Federal de 1988 ou das Resoluções do Conama.

Quando do pronunciamento da Fepam, a instituição informou que os estabelecimentos comerciais não se sujeitaram a qualquer licenciamento ambiental para sua instalação.<sup>380</sup> Aqui, se destaca que as construções datam de meados de 1980, e alguns dos estabelecimentos iniciaram suas atividades por volta do ano de 1970. É fato que, à época, sequer existia a necessidade de licenciamento ambiental para a edificação.

São réus da ação em questão os comerciantes e o Município de Torres, que foi o responsável pela concessão de alvarás de funcionamento dos quiosques. Concessão essa que diz respeito à obrigação do Município de “proteger o meio ambiente e de combater a poluição em todas as suas formas”, que está expressa no art. 23, inciso VI, da Constituição Federal de 1988; ao passo que o art. 30, VIII, dispõe que compete aos Municípios “promover seu adequado ordenamento territorial,

---

<sup>379</sup> Processos ns. 5002881-96.2014.4.04.7121/RS, 5002618-93.2016.4.04.7121/RS e 5004227-87.2011.4.04.7121/RS todas interpostas pelo Ministério Público Federal na Justiça Federal, Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, tendo como autor também a União.

<sup>380</sup> BRASIL. Ação Civil Pública. Processo n. 5002618-93.2016.4.04.7121/RS, Evento 103, OUT2, p. 3. Relatório Técnico.

mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.<sup>381</sup> Ou seja, entende-se, também, que é dever do Município agir localmente quanto às especificidades da cidade.

O ente municipal também é colocado como responsável por essas áreas pelo PNGC, que, em seu art. 6º, determina que o licenciamento para construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, que causarem alteração das características naturais da zona costeira, devem observar, além da lei mencionada, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais. E, ainda, determina que a “falta ou o descumprimento, mesmo parcial, das condições do licenciamento previsto neste artigo serão sancionados com interdição, embargo ou demolição, sem prejuízo da cominação de outras penalidades previstas em lei”.<sup>382</sup>

Segundo o Ministério Público Federal, o Município não exerceu o papel que lhe foi atribuído na defesa ambiental, pois teria deixado de fiscalizar e de adotar as medidas cabíveis em relação às edificações em APP na zona costeira de seu território.

Ao abordar, especificamente, a questão referente aos quiosques da Praia Grande, na cidade de Torres, é visível que se trata de um conjunto de estabelecimentos, o qual faz parte do alargamento do calçadão e têm a função social de dar suporte aos veranistas e turistas. Além de ser uma área urbana consolidada, reconhecida inclusive pelos relatórios da Fepam, é historicamente consolidado pela cultura local desde os primórdios da ocupação de Torres, e que reflete a massificação do veraneio em cidade com modelo de urbanização.<sup>383</sup>

---

<sup>381</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 25 fev. 2019.

<sup>382</sup> *Idem*.

<sup>383</sup> BRASIL. Ação Civil Pública. Processo n. 5002618-93.2016.4.04.7121/RS, Evento 103, OUT2, p. 3. Relatório Técnico.

Outro aspecto desse caso específico constata-se na mudança na morfologia e no balanço de sedimentos advindos da construção dos molhes do rio Mampituba, em 1974, não caracterizando ambiente de duna sob o ponto de vista geomorfológico e da cobertura vegetal. As dunas, portanto, não foram retiradas, mas se formaram posteriormente, de forma artificial, devido à criação dos molhes do rio Mampituba; tampouco, observa-se interferência no livre-trânsito dos pedestres à praia, outro fato notável a quem visita a área.

Segundo o laudo técnico da Consultoria em Gestão Costeira (Seagras), o local onde se encontram os quiosques é o de mais intenso uso na Praia Grande; além disso, o calçadão também se alarga 12 metros e abriga o adensamento de quiosques, proporcionalmente, para atender à maior demanda por serviços na praia.<sup>384</sup>

O mesmo parecer técnico conclui que os quiosques foram construídos junto com o alargamento adjacente ao passeio público, hoje existente, detendo os alvarás necessários e o cadastro imobiliário municipal. É uma área de intenso manejo e pisoteio humano, que não cria, de forma alguma, as condições de formação de dunas e muito menos caracteriza o ecossistema dunar sob o ponto vista geomorfológico e de cobertura vegetal.

Faz-se necessário referir que o Estatuto da Cidade estipula, no seu art. 2º, incisos IV e VI, alínea g, as diretrizes ambientais para o desenvolvimento dos Municípios do Litoral Norte e propõe o ZEE, as metas, as potencialidades e as restrições de uso para a planície costeira do Rio Grande do Sul. Inclusive, uma das metas apresentadas pela Fepam, em seu caderno de *Planejamento e gestão ambiental*, é o desenvolvimento da ocupação urbana adequada às condições naturais, incentivando as atividades econômicas de veranismo, turismo, lazer e recreação.

---

<sup>384</sup> BRASIL. Ação Civil Pública. Processo n. 50026 18-93.2016.4.04.7121/RS, Evento 15, OUT5, p. 24. LAUDO TÉCNICO AMBIENTAL. Resp. Técnico: Luiz L. C. A. Tabajara (AOCEANO 62). SEAGRASS Gerenciamento Costeiro Ltda.

Ademais, os quiosques à beira-mar são parte da história do Município, integrando seu patrimônio histórico-cultural e turístico. Conforme o Conselho do Patrimônio Histórico Artístico e Cultural do Município, os quiosques da Praia Grande constituem patrimônio cultural da região e, assim, são protegidos pela atual Constituição Federal brasileira.

A Constituição Federal do Brasil dá ampla cobertura e tutela ao patrimônio cultural em sua acepção mais abrangente. Consagrou, o constituinte, a expressão *patrimônio cultural* como sendo aquele que se contrapõe ao patrimônio natural: este último formado ao largo de qualquer interferência humana, ao passo que o primeiro foi constituído a partir da intervenção humana. Portanto, cita-se o descrito na ata de reunião realizada no ano de 2012, pelo Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural de Torres:

Os Quiosques à beira-mar foram considerados, por unanimidade, Patrimônio Cultural, devendo ser encaminhada cópia da presente ata aos órgãos de interesse sobre essa questão. O presidente disse que os quiosques são parte da cultura de Torres, mas seu uso deve estar vinculado à elaboração do cardápio contendo culinária local, além das demais; de uma agenda cultural que sirva de entretenimento (como ocorre com o SESC: música ao vivo, datas e personalidades, serviços turísticos, diversificação do comércio) com consultoria técnica e capacitação.<sup>385</sup>

O fato é que, desse modo, a ocupação se consolidou oriunda dos primórdios da ocupação de Torres que reflete a massificação local do veraneio, em cidade com modelo de urbanização bastante verticalizado, formando uma praia urbana. Em tal ponto, há falta de políticas públicas balizadoras

---

<sup>385</sup> Ata de reunião, realizada no ano de 2012, pelo Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural de Torres (Comphac).

do uso e da ocupação do solo de forma específica e clara, tais como a elaboração de PGI e o plano de intervenção que firme uma posição clara sobre o tema, considerando, por exemplo, os quiosques como empreendimentos turísticos sustentáveis.

Quanto à caracterização de uma área urbana consolidada, existem alguns requisitos, entre eles, há o que diz respeito à destinação dos efluentes. A ligação dos quiosques à rede pública de esgoto foi feita em 1996.<sup>386</sup> A coleta de resíduos é realizada pelo Município, havendo a Coleta Comum de Resíduos Domiciliares e a Coleta Seletiva.<sup>387</sup> E, por fim, a energia elétrica é fornecida pela Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE).

Ainda: deve-se mencionar que, mesmo com a evolução das dunas ao longo dos tempos, os quiosques trabalham na contenção da migração das dunas em direção à área de residências. Em outras palavras, a manutenção dos quiosques não degradaria, mas, antes, contribuiria na manutenção do meio ambiente do local, configurando-se como de interesse relevante e público.

Ademais, mesmo que não se tenha dúvidas de que a propriedade da União se estende da Plataforma Continental, passando pela praia (aquilo que o fluxo cobre e o refluxo descobre), adentrando no continente pelos acrescidos de marinha até o limite dos terrenos de marinha com os imóveis particulares, deve-se refletir a respeito dos referidos terrenos de marinha, sobre os quais não há precisão dos limites, uma vez que o órgão federal responsável elaborou o mapa no final do século passado, criando distorções consideráveis se comparados com medições *in loco*.

---

<sup>386</sup> BRASIL. Ação Civil Pública. Processo n. 5002618-93.2016.4.04.7121/RS, Evento 15, OUT6, p. 4. Companhia Riograndense de Saneamento. Inf. n. 25/14.

<sup>387</sup> BRASIL. Ação Civil Pública. Processo n. 5002618-93.2016.4.04.7121/RS, Evento 15, OUT6, p. 5. Prefeitura Municipal de Torres. Secretaria Municipal do Meio Ambiente e urbanismo. Declaração DDS 04/2014.

Segundo os laudos apresentados no processo, não existe, nos autos, qualquer documento ou medição que ateste que a edificação se encontra a 33 metros da linha preamar média de 1831, portanto, é possível afirmar que as edificações estejam em metragens de terreno de marinha.<sup>388</sup>

Não se vislumbra, nesse contexto, a utilidade da permanência da figura jurídica que define como propriedade da União os terrenos de marinha. No passado, justificava-se a propriedade em nome da defesa do território; hoje a possibilidade de ataques ao Brasil é remota, carecendo de fundamento tal justificativa. Ademais, tais terrenos estão quase, em sua maioria, urbanizados e ocupados, e ainda contam com a presença militar bastante restrita.<sup>389</sup>

Em suma, na prática, não se sustenta e nem se justifica a existência desses terrenos de propriedade da União como recurso estratégico de segurança nacional. Por conseguinte, o que até o momento “foi analisado permite concluir que, nos dias atuais, o único objetivo da União, com a manutenção da propriedade das terras de marinha, é arrecadar dinheiro para os cofres públicos, em forma de foros, laudêmios e taxas de ocupação”.<sup>390</sup>

Importante é ressaltar que, nas ações civis públicas, não há indicação específica sobre qual é o dano ambiental existente com relação à permanência dos quiosques. Portanto, como se defende ao longo deste trabalho, os quiosques são a expressão da antropização da área, devendo ser tratados de forma individualizada no âmbito local e com rigor técnico.

O juízo afirma, nas sentenças de ambas as ações civis públicas em análise, que os pedidos não dizem respeito a eventual impedimento ou dificuldade de acesso à praia, tampouco se discute se é uma construção antiga ou recente,

---

<sup>388</sup> BRASIL. Ação Civil Pública. Processo n. 5002618-93.2016.4.04.7121/RS, Evento 45, CONT1, p. 12.

<sup>389</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 194.

<sup>390</sup> FREITAS, *op. cit.*, p. 194.

como também não se considera as importâncias social e econômica do estabelecimento comercial para a sociedade local. O ponto principal apresentado são as construções em local proibido e, tal aspecto determina, inelutavelmente, a demolição, sem interpretação sistêmica do que seja a função ambiental de APP.

Portanto, se desconsiderou todo o contexto fático e histórico existente, a legislação urbanística e seus instrumentos de planejamento urbano sustentável, fundamentando-se apenas na interpretação literal e fracionada da legislação de Direito Ambiental, a qual deveria ser aplicada somente a áreas não urbanizadas.

Desse modo, em decorrência do estudo desenvolvido com análise de toda a legislação existente no País, assim como do esgotamento de todos os instrumentos de planejamento a serem aplicados em zona costeira urbana, discorda-se da sentença proferida.

Assim, a destruição de equipamentos e de infraestrutura na zona costeira urbana, instalados em supostas APPs, se considerada a interpretação literal e parcial do Código Florestal, claramente, não assegura a existência de cidades ambientalmente sustentáveis. Isso porque o meio urbano deve, por meio de sua legislação, combinar o ambiente natural com o ambiente criado, e não destruir esse.<sup>391</sup>

Desse modo, deve-se considerar que bares, restaurantes ou locais de alimentação e lazer situados perto das praias são, em verdade, equipamentos de apoio à atividade de lazer e recreação, visto que possibilitam a permanência no local. Nesses, é que os usuários da orla suprem suas necessidades derivadas da estada nas praias.

Tais equipamentos não podem ser vistos apenas como fruto do direito individual de seus possuidores/proprietários, mas como pertencentes a uma estrutura urbana culturalmente

---

<sup>391</sup> RECH; JOHN, *op. cit.*, p. 23.

consolidada e de atendimento às necessidades da população litorânea, seja de veranistas, seja de moradores locais.

Ademais, não são esses estabelecimentos que fazem da zona costeira destino de seus usuários, mas servem a esses, caracterizando-se como elementos essenciais para o desenvolvimento sustentável, propiciando uma sadia qualidade de vida. Portanto, são de interesse social e público desde que regulamentados sistemicamente.

Logo, o caso em questão deveria ser resolvido de forma macroestrutural, com providências urgentes a serem tomadas, quais sejam: adequar-se à legislação municipal, com a função de garantir a preservação da biodiversidade; e interpretar o Código Florestal, no que diz respeito às áreas urbanas consolidadas, de forma sistêmica, visando à construção de ambientes sustentáveis. Afinal, “destruir as cidades de hoje não assegura as cidades que todos queremos”.<sup>392</sup>

Não obstante, cita-se que o zoneamento ambiental é a plataforma de planejamento de um espaço, onde se assenta a ocupação humana, respeitando o meio ambiente natural e sendo, assim, possível contemplar todas as necessidades humanas de garantia dos direitos fundamentais.<sup>393</sup>

Em tal ponto, a história do planejamento evidencia que o redirecionamento de “tendências de uso já existentes, quando possível, é um caminho mais eficaz do que a tentativa de limitar atividades através de medidas impositivas, como a exclusão radical dessas”.<sup>394</sup>

Nota-se que o caso prático apresentado poderia ser passível de resolução, ao considerar os instrumentos de planejamento urbano como a alternativa correta para o

---

<sup>392</sup> RECH; JOHN, *op. cit.*, p. 16.

<sup>393</sup> RECH, Adir Ubaldo; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor inteligente**: pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 8.

<sup>394</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Orla**: fundamentos para gestão integrada. Brasília: MMA, 2006. p. 71.

ordenamento da orla, até mesmo porque é importante lembrar que os quiosques foram autorizados à época da sua construção, de acordo com a concepção vigente. Ou seja, por meio de regularização, ações efetivas do PGI, do Plano de Intervenção da Orla e, inclusive, com o Termo de Gestão de Praia Urbana, e, não menos importante, com a disponibilidade do Município, do Estado e da União em promoverem parcerias de interesse comum com os possuidores/proprietários, possibilitando-se, desse modo, a realização de adequações baseadas em evidências e comprovações técnicas.

Finalmente, além da função ambiental-social dos espaços, não se pode ignorar o processo histórico-cultural de construção das cidades. A forma de reorganização da urbanização deve ser pautada pela sustentabilidade, através de um processo sistêmico e epistêmico. Entre elas, consta, de forma relevante, a dimensão social, que deve assegurar condições favoráveis ao florescimento das potencialidades humanas e preservação da vida. Há, também, a constatação de que, no Brasil, as cidades cresceram em adensamento populacional desorganizado, e se propõe um reordenamento baseado na transformação profunda através de governanças sábias, internas, locais e globais, que trabalhem em conjunto por um mesmo escopo: cidades sustentáveis.

A zona costeira destaca-se, quer por seus recursos ambientais, quer por seu grande potencial para o desenvolvimento de atividades econômicas, como as turísticas e as portuárias. Grande parte dessa região foi urbanizada, tendo seus espaços ocupados e consolidados com edificações de caráter social, fato esse que está intimamente arraigado à cultura e à economia locais (indispensável para a população litorânea). Em tal ponto, a legislação ambiental aplicada literalmente, sem preocupação com a função ambiental-social dos espaços, cria uma utopia do retorno à natureza sem intervenção humana. Desconsidera, portanto, que, no País, existem 274 Municípios, em 17 Estados, que enfrentam cenários de conflitos de uso, exploração e preservação sem

estratégicas específicas de gestão postas em prática. Isso porque incide, sobre a zona costeira urbana, uma profusão de normas sem efetividade e unidade. A pura reapropriação da natureza ignora o homem como parte dessa natureza e principal cuidador do meio ambiente através de racionalidade ambiental por meio de normas proativas e incentivadoras.

Não permitir uma convivência ética, respeitosa e sustentável entre os elementos da natureza, da qual o homem é parte, é criar normas antinaturais, normas que, naturalmente, não têm efetividade. É como proibir o homem de comer, de crescer e evoluir, como fez ao longo dos séculos. Aliás, o homem sequer resistiria se não estivesse em sintonia com a natureza. Não tem legitimidade alguma. Nem o Parlamento e tampouco o Poder Judiciário, quando proíbem a convivência humana com a natureza, pois o que deve ser feito é proibir a destruição ou a degradação do meio ambiente natural, do qual o homem faz parte. O Direito precisa partir de uma postura científica, passar por uma construção inteligente e dar segurança jurídica à convivência necessária e natural da vida.

O Estado de Direito é, acima de tudo, um Estado Natural, em que as convenções humanas devem, obrigatoriamente, conviver com as leis da natureza. Toda convenção humana que afasta o homem da natureza não dura muito tempo. Afastar o homem da natureza é uma postura ambientalista romântica, sem efetividade, contrária ao que dispõe a própria Constituição Federal de 1988, quando assegura a todos um ambiente ecologicamente equilibrado. Ambiente ecologicamente equilibrado, não é afastar a natureza do homem, numa Unidade de Conservação, distante, como se o homem fosse um inimigo, que deve ficar preso a ambientes criados, inadequados e distantes.

A postura ambientalista correta é inteligente, como é inteligente a própria natureza, mas que nem sempre é observada pelas leis humanas.



## REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Parecer n 00589/2018/PGU/AGU**. 2018.

ALBUQUERQUE, Letícia. Gerenciamento Costeiro no Brasil: Planejamento, ações e Legislação. *In*: ZAVASCKI, Liane Tabarelli; TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha; BUHRING, Marcia Andrea; MORAES, Voltaire de Lima. **Temas de Direito Ambiental**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentário ao novo Código Florestal**. 2. ed., atual. de acordo com a Lei n. 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2014.

ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Editora Escala, 2006.

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. **Novo Código Florestal: enchentes e crise hídrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

BOTTER, Amália Simões. Áreas De Preservação Permanente localizadas em áreas intensamente urbanizadas: justificativas e critérios para a criação de um regime especial. **Saúde ambiental: política nacional de saneamento básico e resíduos sólidos**. São Paulo: Instituto o direito por um Planeta Verde, 2014. v. 2.

BRASIL. Ação Civil Pública. Processo nº 5002618-93.2016.4.04.7121/RS.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da

República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

**BRASIL. Decreto Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei n. 12.376, de 2010). Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

**BRASIL. Decreto n. 5.300, de 7 de dezembro de 2004.** Regulamenta a Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, [2004]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

**BRASIL. Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018.** Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm). Acesso em: 15 jan. 2020.

**BRASIL. Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990.** Regulamenta a Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

**BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm). Acesso em: 13 jan. 2020.

**BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

**BRASIL. Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988.** Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7661.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

**BRASIL. Lei n. 7.804, de 18 de julho de 1989.** Altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei n. 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1989]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7804.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7804.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

**BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

**BRASIL. Lei n. 11.977 de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis ns. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de

10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm). Acesso em: 13 jan. 20.

**BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis ns. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis ns. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 15 nov. 2019.

**BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis ns. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da

Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n. 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109). Acesso em: 13 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. **Segunda Oficina Estadual de Capacitação em Gestão de Praias**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/eventos>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros elaborados no Brasil**. Relatório Final. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 2020.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/FAQ.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Histórico do ZEE**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/8186.html>. Acesso em: 9 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto orla: fundamentos para gestão integrada**. Brasília: MMA, 2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas** – PNAP. Brasília: Centro de Informação e Documentação, 2006. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/estruturas/205/\\_arquivos/planonacionaareasprotegidas\\_205.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/205/_arquivos/planonacionaareasprotegidas_205.pdf). Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro** – PNGC. Brasília. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/destaques/item/8644-plano-nacional-de-gerenciamento-costeiro-pngc#pngc-i>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II** (PNGC). Disponível em: [https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/0.PNGC-II97%20Resolucao05\\_97.CIRM.pdf](https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/0.PNGC-II97%20Resolucao05_97.CIRM.pdf). Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Política Nacional do Meio Ambiente. **Avaliação das normas legais aplicáveis ao gerenciamento costeiro**. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria n. 461**, de 13 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/15352-definidos-munic%C3%ADpios-da-zona-costeira.html>. Acesso em: 17 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla**: subsídios para um projeto de gestão. Brasília: MMA: MPO, 2004.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa** – PROCOSTA. Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, Departamento de Gestão Ambiental Territorial. Brasília, DF: MMA, 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa ZEE Brasil**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/endere%C3%A7os-importantes/item/7531-programa-zee-brasil>. Acesso em: 9 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Unidades de Conservação e Mosaicos**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/>

zona-costeira-e-marinha/unidades-de-conservacao-e-mosaicos.html. Acesso em: 15 nov. 2019.

**BRASIL. Resolução CIRM n. 01, de 21 de novembro de 1990.** Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Brasília, DF: Mário César Flores, ministro coordenador da Comissão. [1990]. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/PNGC\\_I.pdf](https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/PNGC_I.pdf). Acesso em: 15 nov. 2019.

**BRASIL. Resolução CIRM n. 02, de 30 de novembro de 2017.** Aprova o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira IV (IV PAF – ZC). Brasília, DF: Eduardo Bacellar Leal Ferreira, coordenador da CIRM. [2017]. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80105/PAF-ZC%202017-2019.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

**BRASIL. Resolução CIRM n. 005, de 3 de dezembro de 1997.** Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II). Brasília, DF: Mauro César Rodrigues Pereira, ministro da Marinha, coordenador da CIRM. [1997]. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/0.PNGC-II97%20Resolucao05\\_97.CIRM.pdf](https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/0.PNGC-II97%20Resolucao05_97.CIRM.pdf). Acesso em: 15 nov. 2019.

**BRASIL. Resolução Conama n. 303,** de 20 de março de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=299>. Acesso em: 13 jan. 2020.

CARVALHO, Vitor de; RIZZO, Hidely Grassi. **A zona costeira brasileira.** Brasília: MMA, 1994.

CASEMIRO, Maria; BARRA, Otávio; VASCONSELOS, Fábio; OLIVEIRA, Fábio. Planejamento Ambiental Costeiro no Brasil: um olhar crítico sobre o Projeto Orla. **Revista de Geografia e Interdisciplinaridade – InterEspaço**, Grajaú, v. 4, n. 14. p. 67-89, 2018.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 223, quarta-feira, 22 de novembro de 2017.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma**. Trad. de J. Cretella Júnior e Agnes Cretella. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

HENN, Rebecca; HOFFMAN, Andrew. **Construction green: the social structures of sustainability**. Cambridge: MIT, 2013.

HOROVITZ, Gabriel. **A complexidade da implementação de políticas públicas ambientais para gestão da zona costeira do Brasil**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2019.

KASSMAYER, Karin. A efetividade do direito à sustentabilidade no plano de ação local. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia. **Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 420-421. v. 3.

KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável**. Trad. de Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Ed. da Furb, 2000.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. rev. e aum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

LEROI-GOURHAN, A. Le geste et la parole. Paris: Albin Michel, 1965. *In*: LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. rev. e aum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LEVY, Jean Pierre. Gestion des zones côtières: autant de politiques que d'Etats. SAVOIRS. Le Monde Diplomatique. N. spécial Les Mers Avenir de L'Europe. *In*: FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona Costeira e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2005.

LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. **A competência do município na Zona Costeira Urbana**. 2014. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 24. ed., rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPELLI, Silvia. *In*: **Direito Ambiental**. 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013. p. 51-53.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti; NOGARA, Mônica de Azevedo Costa. Meio ambiente e urbanismo: por uma agenda comum e uma prática socialmente mais justa. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia. **Meio ambiente e acesso à Justiça**: flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. v. 3.

MENDONÇA, Rita. **Conservar e criar:** natureza cultura e complexidade. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005.

METZGER, Jean Paul. O que é ecologia de paisagens? Biota Neotrópica. **Geomorfologia, ambiente e planejamento.** São Paulo: Editora Contexto, 1990.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (coord.) **Novo Código Florestal:** comentários à Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei n. 12.727, de 17 de outubro de 2012 e o Decreto n. 7.830, de 17 de outubro de 2012. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MINEIRO, Edílson; AFONSO, Miguel. Áreas urbanas consolidadas e as propostas de regularização fundiária sustentável. *In:* BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia. **Meio ambiente e acesso à Justiça:** flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. v. 3.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história:** suas origens, transformações e perspectivas. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NAKANO, Kazuo (coord.). **Projeto Orla:** implementação em territórios com urbanização consolidada. São Paulo: Instituto Pólis: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.

NICOLODI, João. L. **Ações judiciais e TACs:** a gestão de praias no contexto do TAGP. Instituto de Oceanografia. Universidade Federal de Rio Grande – Furg. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/eventos>. Acesso em: 19 jan. 2020.

OLIVEIRA, Márcia Regina Lima de; NICOLODI, João Luiz. A gestão costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla: uma análise sob a ótica do Poder Público. **Revista da Gestão Costeira Integrada**, Itajaí, v. 12, n. 1, 2012.

PAPA FRANCISCO. Laudato Sí'. Sobre o cuidado da nossa Casa Comum. Disponível em [http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_encyclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_encyclica-laudato-si.html). Acesso em: 11 jul. 2019.

PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo Código Florestal brasileiro**: Lei n. 12.651. Campinas: Millennium Editora, 2012.

PLATÃO. **La República**. Trad. de José Manuel Pabón. Madrid: Alianza, 2000.

PILATI, José Isaac. Conceito e classificação da propriedade na pós-modernidade: a era das propriedades especiais. **Revista Sequência**, v. 30, n. 59, p. 89-119, dez. 2009.

PILATI, José Isaac. **Propriedade de função social da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PORTS, L.; MANZOLLI, R. P.; CORRÊA, I. C. S. Ferramentas de gestão ambiental aplicadas na zona costeira do Rio Grande do Sul – Brasil. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, Itajaí, v. 11, n. 4, 2011.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. Consultoria Jurídica de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Transferência da gestão das praias marítimas urbanas**: modelo de termo de adesão e desafios enfrentados. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/eventos>. Acesso em: 19 jan. 2020.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Temas de Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**: um fato cuja solução também passa pelo Direito como

instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul: EDUCS, 2007.

RECH, Adir Ubaldo. **Direito e economia verde:** natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

RECH, Adir Ubaldo; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor inteligente:** pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul – RS: EDUCS, 2019.

RECH, Adir Ubaldo; JOHN, Natacha. As cidades que temos não asseguram destruir as cidades que queremos. *In:* RECH, Adir Ubaldo; POZZETTI, Valmir César (coord.). **Direito Urbanístico, cidade e alteridade.** Florianópolis: Conpedi, 2018.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, Direito Urbanístico e Ambiental:** instrumentos de planejamento. Caxias do Sul: EDUCS, 2016.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico:** fundamentos para construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: EDUCS, 2010.

RECH, Adir; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade:** instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: EDUCS, 2012.

RECH, Adir Ubaldo; JOHN, Natacha. As cidades que temos não assegura destruir as cidades que queremos. *In:* RECH, Adir Ubaldo; POZZETTI, Valmir César (coord.). **Direito Urbanístico, cidade e alteridade.** Florianópolis: Conpedi, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.** Lei n. 11.520, de 3 de agosto de 2000.

Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.520.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Conselho dos Procuradores de Justiça e Promotores de Justiça da ordem urbanística e questões fundiárias – CONFURB. 3ª Reunião Ordinária. **Análise do teor do Enunciado Conam n. 6 e sua compatibilização com a legislação de Parcelamento do Solo Urbano**: a questão dos limites da faixa não edificável. Relator: Norberto Cláudio Pâncaro Avena. Porto Alegre, 2006.

RUFINO, Gilberto D'Ávila. **Droit et aménagement du Littoral**: études de Droit Comparé. 1994. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Universidade de Limoges – França, 1994.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo**: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável. Caxias do Sul: EDUCS, 2014.

SMITH, Mark J. **Ecologism**: towards ecological citizenship. Bunkingham: Open University, 1998.

SODRÉ, Marcelo Gomes. Zoneamento ecológico-econômico e zoneamento costeiro: algumas polêmicas jurídicas. *In*: GRANZIERA, Maria; GONÇALVES, Alcindo (org.). **Os problemas da zona costeira no Brasil e no mundo**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2012.

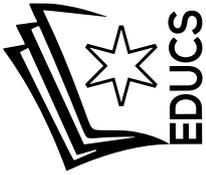
SUGGIO, Kentiro. **Dicionário de geologia sedimentar e áreas afins**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

TORRES. **Plano de Intervenção na Orla de Torres – RS**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/945.html?Itemid=887#rio-grande-do-sul>. Acesso em: 19 jan. 2020.

VIEIRA, Ricardo; CAVEDON, Fernanda; DIEHL, Francelise. O licenciamento ambiental da atividade portuária no contexto da gestão integrada de zona costeira: interfaces entre

desenvolvimento econômico e proteção ambiental. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia. **Meio ambiente e acesso à Justiça**: flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. v. 3.





O Estado de Direito é, acima de tudo, um Estado Natural, em vista do qual as convenções humanas devem, obrigatoriamente, conviver com as leis da natureza. Toda a convenção humana que afasta o homem da natureza não dura muito tempo. Afastar o homem da natureza é uma postura ambientalista romântica, sem efetividade, contrária ao que dispõe a própria Constituição Federal brasileira de 1988, quando assegura a todos um ambiente ecologicamente equilibrado. Ambiente ecologicamente equilibrado não é afastar a natureza do homem, numa Unidade de Conservação, distante, como se o homem fosse um inimigo, que deve ficar preso a ambientes criados, inadequados e distantes.

A postura ambientalista correta é inteligente, como é inteligente a própria natureza, mas que nem sempre é observada pelas leis humanas.



ISBN 978-65-5807-134-1

