

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, PESQUISA E DESENVOLVIMENTO  
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

**TEREZA HERMÍNIA FREITAS DE OLIVEIRA**

**O CONDOMÍNIO LEGISLATIVO E A LIMITAÇÃO LEGAL DE EDIFICAÇÕES NA  
ORLA URBANA COMO INSTRUMENTO DE UNIDADE, COERÊNCIA E  
COMPLETUDE DE PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL À ZONA COSTEIRA**

**BRASÍLIA**

**2024**

TEREZA HERMÍNIA FREITAS DE OLIVEIRA

**O CONDOMÍNIO LEGISLATIVO E A LIMITAÇÃO LEGAL DE EDIFICAÇÕES NA  
ORLA URBANA COMO INSTRUMENTO DE UNIDADE, COERÊNCIA E  
COMPLETUDE DE PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL À ZONA COSTEIRA**

Defesa de dissertação de Mestrado, desenvolvida sob a orientação da professora Dra. Mariana Cirne Barbosa e apresentada para obtenção do título de Mestre em Direito.

**BRASÍLIA**

**2024**

TEREZA HERMÍNIA FREITAS DE OLIVEIRA

**O CONDOMÍNIO LEGISLATIVO E A LIMITAÇÃO LEGAL DE EDIFICAÇÕES NA  
ORLA URBANA COMO INSTRUMENTO DE UNIDADE, COERÊNCIA E  
COMPLETUDE DE PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL À ZONA COSTEIRA**

Defesa de Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em  
Direito, como requisito parcial para obtenção do  
título de Mestre em Direito Constitucional.

Data da Defesa: 17/07/2024

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Profa. Mariana Cirne Barbosa**  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) - Orientadora

---

**Prof. Ulisses Schwarz Viana**  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) - Avaliador

---

**Prof. Talden Queiroz Farias**  
Universidade Federal da Paraíba – UFPB - Avaliador

Dedico esta dissertação a todas as mulheres que, por meio da educação, transformaram suas vidas. Lembro, especialmente, daquelas que foram silenciadas em seu desenvolvimento pessoal e profissional. A educação é um caminho poderoso de transformação. Finalmente, agradeço a todos que, professores ou não, acreditaram em nós e nos incentivaram.

## AGRADECIMENTOS

Em busca de inspiração para seguir um "roteiro" de agradecimentos, me perdi e não me encontrei nisso. Aprendi, durante o mestrado, que precisamos ser autênticos, sentir e expressar quem somos (não é, professor Ulisses Schwarz Viana?). Em uma página em branco, o verbo é o oxigênio que dá vida. Então, vamos lá!

Primeiramente, agradeço àqueles que me deram a vida, pois sem eles nada seria possível. Mainha, obrigada por todo o seu esforço incansável. Lembro-me bem de você tentando me preparar para o mundo, mesmo sem ter conhecido tudo dele. Gostaria de poder lhe dar o mundo em gratidão. E ao meu pai, que durante este processo de dissertação, precisou de compreensão e carinho. Deus nos permitiu viver esse tempo de reencontro e perdão. Que assim seja! Rogério, meu irmão mais velho, obrigada por segurar as pontas!

Aos meus avós paternos, Dona Mocinha (Joaquina) e Luís Sobrinho. Vó, lembro-me de todos os seus detalhes e de como você era doce comigo. Ir à missa na Catedral das Neves, quando você estava na capital, é uma das memórias mais sublimes que guardo comigo. Vô, recentemente centenário, você é de uma elegância sertaneja belíssima, homem culto e religioso. Suas visitas à capital nos levavam ao centro de João Pessoa, em busca de instrumentos musicais, e à livraria Paulinas, procurando referências para o coral da paróquia da Boaventura. De certa forma, vejo muito de vocês em mim.

César, meu querido parceiro de vida, nos encontramos no momento certo para juntos desbravarmos este mundo cheio de experiências. Com você, tudo é mais seguro, bonito e caloroso. Obrigada por toda a paciência comigo. Você, mais do que ninguém, viu minha humanidade nua e crua. Você é lar e nós somos uma família. Amo você.

Aos meus sogros, Dilma e Jerónimo, que são meus segundos pais, tive muita sorte. Obrigada por cada cuidado que vocês tiveram comigo e com a gente. Minha sogra, especialmente a você, por ser uma mulher tão firme e pronta para a vida. Obrigada por suas orações.

Dedico tudo isso também a ele: Sidnei da Silva Perfeito. Ele é o tipo de pessoa que lança um véu de conhecimento e arrasta quem realmente quer fazer a diferença. É uma das pessoas mais inteligentes que tive o prazer de conhecer nesta vida. Nada disso seria possível sem o seu incentivo e apoio. Obrigada pela paciência e pela oportunidade que me foi dada. Espero honrá-lo.

Mariana Cirne Barbosa, minha orientadora luxuosa, tenho imenso orgulho de ter você neste trabalho. Você é minha referência no esverdear do Direito. Tenho certeza de que o mundo todo

pode ver a potência que você é. Queria que o Estado pudesse ter mil de você para olhar para o que é importante.

Por fim, agradeço a todos que estiveram comigo na caminhada da vida e que de toda e qualquer forma contribuíram com meu crescimento.

“Se os olhos não se voltassem para o alto, onde de todos os lados surgiam as janelas dos prédios, o jardim era sempre o jardim. [...] O sol sumia depressa atrás do edifício de Caissoti, e por entre as faixas das persianas a luz que batia na prataria do bufê era cada vez mais fraca, agora era apenas a que passava entre as faixas mais altas e se apagava aos poucos nas curvas lustrosas das bandejas, das chaleiras...”.

Ítalo Calvino em “A especulação imobiliária” (2011).

## RESUMO

A zona costeira brasileira, com cerca de 8.500 km de extensão, comporta dezessete estados e mais de quatrocentos municípios, correspondendo à região de maior concentração urbana do país. A especulação imobiliária e a construção não regulamentada na orla causam problemas ambientais e urbanísticos, como aumento da densidade local, comprometimento da vista para o oceano, infraestrutura inadequada de esgotamento sanitário, obstrução do sistema viário, dificuldade de acesso às praias, sombreamento da faixa de areia e remoção de moradias de baixa renda. Assentamentos inadequados prejudicam ecossistemas frágeis, como dunas e manguezais, e alterações climáticas representam riscos de inundações. Nesse cenário, o equilíbrio entre crescimento econômico e social, preservação ambiental e desenvolvimento urbano deve ser promovido pelo poder público com instrumentos eficazes. A Constituição de 1988, em seu art. 225, elevou a zona costeira a patrimônio nacional, determinando que seu uso deve obedecer à lei. Assim, toda legislação pós-1988 deve ser compatível com a preservação ambiental e o desenvolvimento urbanístico. O princípio do patrimônio nacional legitima a participação de todos os entes federativos na criação de leis ambientais e urbanísticas, a partir da competência legislativa concorrente, o que o Supremo Tribunal Federal denominou condomínio legislativo. Há assim uma necessidade de integrar a legislação aplicável à zona costeira, respeitando a hierarquia das normas e os esforços na proteção ambiental e ordenação do solo, de modo que a unidade, coerência e completude normativa nas áreas ambiental e urbanística são essenciais para garantir a integridade dos fundamentos constitucionais. No contexto, a presente dissertação objetiva verificar em que medida há a preservação da tutela constitucional da proteção ambiental da zona costeira e desenvolvimento urbano, sob o princípio da unidade da constituição, a partir da análise da produção de normas federais, estaduais e municipais, que tratam de limitar a construção de edifícios na orla urbana, para alcançar o nível de unidade, coerência e completude do ordenamento jurídico. A dissertação está então organizada em três capítulos, os quais tratam respectivamente sobre: (1) os conceitos de zona costeira e orla urbana, no contexto da proteção constitucional; (2) o condomínio das normas em matéria ambiental e urbanística aplicadas à orla, identificadas as competências legislativas concorrentes dos entes federativos; (3) um levantamento das constituições estaduais das unidades federativas costeiras e das leis orgânicas das capitais inseridas em orla, a fim de verificar a existência de limitação construtiva de edifício na orla urbana capaz de garantir a proteção constitucional em estudo. Trata-se de pesquisa de vertente jurídico-dogmática e de objetivo exploratório-descritivo, que se vale dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfico e documental, cuja abordagem é qualitativa e quantitativa. O estudo constata que apenas 11,76% das Constituições Estaduais analisadas, especificamente a da Paraíba e a de Alagoas, e 23,08% das Leis Orgânicas, relativas aos municípios de João Pessoa, São Luís e Belém, abordam a restrição de edificação na orla urbana como uma medida de preservação ambiental e urbanística. Nesses achados, observa-se que as restrições ao direito de construir existentes formam um sistema coerente, que contribui para a preservação dos princípios constitucionais urbanísticos e ambientais.

**Palavras-chave:** zona costeira; orla urbana; edifícios; proteção ambiental; desenvolvimento urbano; condomínio legislativo.



## ABSTRACT

The Brazilian coastal zone, stretching about 8,500 km, encompasses seventeen states and over four hundred municipalities, representing the country's most densely urbanized region. Real estate speculation and unregulated construction along the shore cause environmental and urban issues, such as increased local density, compromised ocean views, inadequate sewage infrastructure, road system obstructions, restricted beach access, sand strip shading, and the displacement of low-income housing. Inappropriate settlements damage fragile ecosystems like dunes and mangroves, while climate change poses flooding risks. In this context, the public authorities must promote a balance between economic and social growth, environmental preservation, and urban development using effective instruments. The 1988 Constitution, in its Article 225, declared the coastal zone a national heritage, requiring its use to comply with the law. Consequently, all post-1988 legislation must align with environmental preservation and urban development. The national heritage principle legitimizes the participation of all federal entities in creating environmental and urban laws through concurrent legislative competence, which the Supreme Federal Court called a “legislative condominium.” Thus, there is a need to integrate legislation applicable to the coastal zone, respecting the hierarchy of norms and efforts in environmental protection and land management, ensuring unity, coherence, and completeness in environmental and urban legislation to maintain constitutional integrity. In this context, the present dissertation aims to assess the extent to which the constitutional protection of the coastal zone’s environmental preservation and urban development is maintained, based on the principle of constitutional unity, by analyzing federal, state, and municipal regulations that limit building construction along the urban shore to achieve unity, coherence, and completeness in the legal system. The dissertation is organized into three chapters: (1) concepts of the coastal zone and urban shore in the context of constitutional protection; (2) the condominium of environmental and urban norms applied to the shore, identifying the concurrent legislative competences of federal entities; (3) a survey of the state constitutions of coastal federal units and the organic laws of capitals located on the coast to verify the existence of building restrictions on the urban shore capable of ensuring the constitutional protection under study. This is juridical-dogmatic research with exploratory-descriptive objectives, utilizing bibliographic and documentary research techniques, with a qualitative and quantitative approach. The study found that only 9.09% of the analyzed State Constitutions, specifically those of Paraíba and Alagoas, and 23.08% of the Organic Laws, related to the municipalities of João Pessoa, São Luís, and Belém, address the restriction of building on the urban shore as a measure of environmental and urban preservation. These findings indicate that existing building restrictions form a coherent system that contributes to preserving constitutional urban and environmental principles.

**Keywords:** coastal zone; urban waterfront; buildings; environmental protection; urban development; legislative condominium.

## RIASSUNTO

La zona costiera brasiliana, che si estende per circa 8.500 km, comprende diciassette stati e oltre quattrocento comuni, rappresentando la regione più densamente urbanizzata del paese. La speculazione immobiliare e la costruzione non regolamentata lungo la costa causano problemi ambientali e urbanistici, come l'aumento della densità locale, la compromissione delle viste sull'oceano, un'infrastruttura inadeguata per lo smaltimento delle acque reflue, l'ostruzione del sistema stradale, la difficoltà di accesso alle spiagge, l'ombreggiamento della fascia di sabbia e la rimozione delle abitazioni a basso reddito. Gli insediamenti inappropriati danneggiano ecosistemi fragili come dune e mangrovie, mentre i cambiamenti climatici rappresentano rischi di inondazioni. In questo contesto, le autorità pubbliche devono promuovere un equilibrio tra crescita economica e sociale, conservazione ambientale e sviluppo urbano utilizzando strumenti efficaci. La Costituzione del 1988, nel suo articolo 225, ha dichiarato la zona costiera patrimonio nazionale, richiedendo che il suo uso rispetti la legge. Di conseguenza, tutta la legislazione successiva al 1988 deve essere in linea con la conservazione ambientale e lo sviluppo urbanistico. Il principio del patrimonio nazionale legittima la partecipazione di tutti gli enti federali nella creazione di leggi ambientali e urbanistiche attraverso la competenza legislativa concorrente, che la Corte Suprema Federale ha definito un "condominio legislativo". Vi è dunque la necessità di integrare la legislazione applicabile alla zona costiera, rispettando la gerarchia delle norme e gli sforzi nella protezione ambientale e nella gestione del territorio, garantendo l'unità, la coerenza e la completezza nella legislazione ambientale e urbanistica per mantenere l'integrità costituzionale. In questo contesto, la presente dissertazione mira a valutare in che misura viene mantenuta la tutela costituzionale della conservazione ambientale della zona costiera e dello sviluppo urbano, basandosi sul principio dell'unità costituzionale, analizzando le normative federali, statali e municipali che limitano la costruzione di edifici lungo la costa urbana per raggiungere l'unità, la coerenza e la completezza nel sistema giuridico. La dissertazione è organizzata in tre capitoli: (1) i concetti di zona costiera e costa urbana nel contesto della protezione costituzionale; (2) il condominio delle norme ambientali e urbanistiche applicate alla costa, identificando le competenze legislative concorrenti degli enti federali; (3) un'indagine sulle costituzioni statali delle unità federali costiere e sulle leggi organiche delle capitali situate sulla costa per verificare l'esistenza di restrizioni edilizie sulla costa urbana capaci di garantire la protezione costituzionale in esame. Si tratta di una ricerca giuridico-dogmatica con obiettivi esplorativo-descrittivi, che utilizza tecniche di ricerca bibliografica e documentale, con un approccio qualitativo e quantitativo. Lo studio ha rilevato che solo il 11,76% delle Costituzioni Statali analizzate, in particolare quelle di Paraíba e Alagoas, e il 23,08% delle Leggi Organiche, relative ai comuni di João Pessoa, São Luís e Belém, trattano la restrizione delle costruzioni sulla costa urbana come misura di conservazione ambientale e urbanistica. Questi risultati indicano che le restrizioni esistenti al diritto di costruire formano un sistema coerente che contribuisce alla preservazione dei principi costituzionali urbanistici e ambientali.

**Parole chiave:** zona costiera; litorale urbano; edifici; protezione ambientale; sviluppo urbano; condominio legislativo.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Plataforma continental.....	35
Figura 2 - Ilustração identificando os terrenos alodiais e de marinha, acrescidos de marinha e praia.....	46
Figura 3 - Ilustração esquemática da referência geral de delimitação da orla marítima.....	47
Figura 4 - Ilustração de uma área não urbanizada.....	48
Figura 5 – Ilustração de uma área em processo de urbanização .....	48
Figura 6 - Ilustração de uma área com urbanização consolidada.....	49
Figura 7 - Ilustração da urbanização da orla .....	51
Figura 8 - Concentração da população na orla brasileira .....	52
Figura 9 - Recorte 1 da orla de João Pessoa.....	106
Figura 10 - Recorte 2 da orla de João Pessoa.....	106
Figura 11 - Recorte da orla do Município de Belém.....	106
Figura 12 – Recorte 1 da orla de São Luís .....	107
Figura 13 – Recorte 2 da orla de São Luís. ....	107
Figura 14 - Recorte da orla de Recife .....	107
Figura 15 - Recorte da orla de Fortaleza .....	108
Figura 16 - Edifícios construídos na orla das praias de Tambaú e Cabo Branco.....	112
Figura 17 - Protesto em projeção contra o alargamento da orla de João Pessoa.....	120

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - As constituições dos estados em orla.....	98
Tabela 2 - As leis orgânicas das capitais em orla.....	103

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	artigo
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AECG	Área Especial de Controle de Gabarito
Aint na SLS	Agravo Interno na Suspensão de Liminar e de Sentença
ANA	Área <i>Non Aedificandi</i>
APAN	Associação Paraibana Amigos da Natureza
APP	Áreas de Preservação Permanente
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
COGERCO	Coordenação do Gerenciamento Costeiro
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EAU	Emirados Árabes Unidos
EIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
EIV	Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança
ETR	Estações Transmissoras de Radiocomunicação
GI-GERCO	Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPHAEP	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba
MMA	Ministério do Meio Ambiente ou Ministério do Meio Ambiente e Mudança no Clima
ONU	Organização das Nações Unidas
PAF-ZC	Plano de Ação Federal da Zona Costeira
PEGC	Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro
PGZC	Plano de Gestão da Zona Costeira
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNGC II	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRM	Política Nacional para os Recursos do Mar
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RQA-ZC	Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SIGERCO	Sistema de Gerenciamento Costeiro
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SMA-ZC	Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCE-PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

ZEEC      Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro  
ZET        Zona Especial de Interesse Turístico

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1 a DEFINIÇÃO DE ORLA URBANA, A PARTIR DA ZONA COSTEIRA .....</b>	<b>24</b>
1.1 Contextualização histórica para a delimitação e proteção constitucional da zona costeira	24
1.2 Edifícios na orla urbana: limitações e implicações ambientais e urbanísticas .....	39
<b>2 CONDOMÍNIO LEGISLATIVO AMBIENTAL E URBANÍSTICO PARA A PROTEÇÃO DA ORLA: COMPETÊNCIAS NORMATIVAS .....</b>	<b>55</b>
2.1 A repartição constitucional de competências legislativas em matéria ambiental .....	63
2.2 A competência legislativa em matéria urbanística .....	70
2.3 Da coerência do condomínio legislativo de proteção ambiental e urbanística à orla urbana .....	80
<b>3 RESTRIÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS AO DIREITO DE CONSTRUIR NA ORLA URBANA .....</b>	<b>93</b>
3.1 Legislação federal ambiental e urbanística aplicada à orla urbana .....	93
3.2. Levantamento das constituições dos estados situados na zona costeira e leis orgânicas das capitais em orla.....	96
3.3 Análise das limitações construtivas em orla no Estado da Paraíba e no Município de João Pessoa .....	109
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>127</b>

## INTRODUÇÃO

A zona costeira brasileira, com cerca de 8.500 km de extensão, comporta dezessete estados e mais de quatrocentos municípios (IBGE, 2021)<sup>1</sup>. Essa região litorânea abriga a maior concentração urbana do país, com cerca de 43 milhões de habitantes, correspondendo a aproximadamente 18% da população nacional (Brasil, 2008)<sup>2</sup>. A partir de um recorte nas 16 regiões metropolitanas situadas na zona costeira, observa-se uma população de 30.580.809 habitantes, o que representa 76,87% do total populacional da zona costeira e 20% da população total do país, ocupando menos de 1% do território nacional (Brasil, 2008). Os avanços na ocupação da zona costeira foram documentados pelo IBGE (2011), referentes ao ano de 2010, ano em que a respectiva população atingiu 50,7 milhões de habitantes, representando 26,5% da população nacional. Outro levantamento realizado em 2016 aponta que ao longo da zona costeira há poucas áreas desocupadas e que mais de 50% da população brasileira, cerca de 106 milhões de habitantes, reside nos estados costeiros com capitais à beira-mar<sup>3</sup>. O mesmo estudo informa que aproximadamente 24% da população brasileira vive em 443 municípios costeiros, e 10% da população total, cerca de 22 milhões de pessoas, habita nas 16 capitais litorâneas (Adão; Polete, 2016).

A exploração imobiliária com a construção de edifícios sem qualquer regulamentação na orla gera diversos problemas de ordem ambiental e urbanística. Nas cidades de Santos e São Vicente, no Estado de São Paulo; de Fortaleza, no Estado do Ceará; de Recife, no Estado de Pernambuco; além do Estado do Rio de Janeiro e o norte do Estado de Santa Catarina, a realidade impõe uma reorganização do uso do solo, a partir dos impactos climáticos decorrentes da existência de edifícios (PBMC, 2016). As ocupações presentes nesses espaços, em especial aquelas irregulares e clandestinas, possuem alto risco ambiental, em decorrência das mudanças climáticas, como a elevação do nível do mar, ondas, ressacas, que ameaçam as edificações existentes (PBMC, 2016).

A construção de edifícios na orla aumenta a densidade local, comprometendo a vista para o oceano, especialmente aqueles de maior altitude. Essa expansão impacta a coletividade, resultando em infraestrutura inadequada para o esgotamento sanitário, questões relacionadas à iluminação das praias e problemas de ventilação na cidade (Brasil, 2002b). Além disso,

---

<sup>1</sup> A lista completa dos municípios costeiros pode ser acessada no sítio eletrônico do IBGE (2021).

<sup>2</sup> Os dados, cujo ano de referência é 2006, foram obtidos do Macro diagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil, realizado pelo Ministério do Meio Ambiente em 2008 (Brasil, 2008).

<sup>3</sup> O autor excluiu as cidades de São Paulo e Rio Grande do Sul.



condomínios residenciais de alto padrão podem obstruir o sistema viário, dificultando o acesso às praias. Edifícios residenciais e não residenciais verticais implantados junto às praias podem sombrear as faixas de areia. A presença de empreendimentos imobiliários também pode acarretar impactos ambientais e provocar a remoção de moradias da população de baixa renda. Os assentamentos urbanos inadequados podem prejudicar ecossistemas frágeis e áreas de preservação permanente, tais como dunas, manguezais, restingas, estuários e margens de lagoas e entre outros (Brasil, 2002b). Ressalte-se ainda que as alterações nos extremos de tempo e clima nas metrópoles, principalmente as situadas no litoral, com sérios riscos de inundações, indicam desafios impostos pelas mudanças climáticas para as próximas décadas, pois cada vez mais constrói-se próximo ao mar, exigindo a atenção de toda a humanidade, além de medidas integradas (PBMC, 2016).

O avanço da ocupação e o desenvolvimento das cidades costeiras não são temáticas importantes apenas para a realidade do Brasil. Considerando países da América do Norte e do Sul, é possível realizar o destaque de que pelo menos 50% da população no mundo vive nos 200 km de terra costeira (Freitas; Itani, 2014). Em verdade, já no início dos anos 2000, noticiava-se que cerca de metade da população europeia residia a aproximadamente 50 km de distância da costa (Comissão Europeia, 2001), motivando a criação, no bojo da Comissão Europeia, de uma comissão temática, para tratar de assuntos da zona costeira, com enfoque em reduzir os impactos.

Nesse contexto, o equacionamento entre o crescimento econômico e social, a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento urbano deve ser exercido pelo poder público com instrumentos eficientes para balizar essas demandas. Os sistemas sociodemográficos, incumbidos de suportar o ônus dessa acomodação em expansão, impõem a necessidade de estratégias eficazes para assegurar a coexistência harmônica da proteção e exploração do espaço (Subrauelu; Ebraheem; Sherif; Sefelnasr; Yagoub; Rao, 2022).

Dessa forma, visando garantir a conservação da biodiversidade, a proteção dos recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida das comunidades locais por intermédio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a zona costeira foi elevada a patrimônio nacional de forma inaugural pelo art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF (Brasil, 1988a), o que exige que seja tutelada a partir da importância conferida.

Por outro lado, no processo de desenvolvimento urbano, protegido pelo inciso XX, do art. 21, e pelo art. 198 da CF, devem ser observadas as funções sociais da cidade para garantir qualidade de vida a seus habitantes. Isso implica que a ordenação e o uso do solo das cidades devem ocorrer de maneira sustentável, evitando, entre outros problemas, a poluição ambiental,

edificações incompatíveis e o uso excessivo da infraestrutura urbana. A regulamentação desse processo é estabelecida pela Lei Federal nº 10.257, de 11 de julho 2001, conhecida como Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), que visa dar efetividade à norma constitucional, ao regulamentar o art. 182 e o art. 183 da CF (Brasil, 1988b). Não obstante, a função social da propriedade também é alcançada quando em seu exercício há respeito à ordenação da cidade expressas em seu plano diretor (Brasil, 1988a, arts. 5º, XXIII; 170, III; 182, § 2º).

A relação entre o direito urbanístico e ambiental remonta ao período imperial, quando os municípios já regulavam o direito de construir. Desde então, a preservação do meio ambiente e a consideração dos impactos das edificações sobre o solo são aspectos legítimos e relevantes (Canotilho, 2018, p. 3450). O processo de industrialização se utilizou do planejamento urbano para transformar a cidade em um centro de desenvolvimento e modernização. Todas essas modificações causaram um impacto ambiental significativo, responsável por grande parte da degradação ambiental ocorrida entre as décadas de 1940 e 1980. Esse período foi marcado pelo uso de tecnologias com baixa consideração ecológica e pela concentração de mão de obra em grandes centros urbanos. A partir desse intenso processo urbano, surgiram os primeiros movimentos ambientalistas no Brasil (Menezes, 1997).

O debate sobre a ocupação da orla urbana integra-se essencialmente ao da proteção ambiental. A construção de um prédio, por exemplo, pode alterar significativamente a paisagem e acarretar consequências negativas para a preservação do meio ambiente (Rech, 2018). Portanto, as demandas de crescimento e ordenamento urbano devem considerar a necessidade de conservação dos ecossistemas. O avanço incessante da urbanização, impulsionado pelo aumento populacional, tem gerado um crescimento urbano desordenado, acarretando sérios desafios ambientais e urbanísticos. Esses problemas não podem ser enfrentados apenas de forma sazonal<sup>4</sup>. Ao contrário, é necessário um esforço contínuo e intensificado para mitigar os impactos negativos sobre o meio ambiente, promovendo práticas sustentáveis e planejamento urbano responsável durante todo o ano (Freitas, 2015). Portanto, as demandas de crescimento e ordenamento urbano devem considerar a necessidade de conservação dos ecossistemas. Essa necessidade é respaldada pela proteção especial da área, conforme o art. 225 da Constituição Federal e pelos objetivos ecológicos do desenvolvimento urbano previstos no inciso XX, do art. 21, e no art. 182 da CF (Brasil, 1988a).

A justificativa para utilizar a faixa terrestre da orla como medida de constatação dessa proteção constitucional, ambiental e urbanística, no contexto da zona costeira, ocorre pela Lei

---

<sup>4</sup> Quando a autora utiliza o termo “sazonal”, refere-se à segunda residência em zona costeira, destinada ao lazer e utilizada nas férias.

nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. A referida norma estabeleceu critérios, padrões e diretrizes para a proteção ambiental costeira com ênfase em aspectos relacionados a urbanização, ocupação e uso do solo, parcelamento e remembramento do solo, sistema viário, habitação, saneamento básico, entre outros fatores (Brasil, 1988b. art. 5º). Os processos de parcelamento e remembramento do solo e a construção que alteram as características naturais da zona costeira devem se submeter ao licenciamento ambiental, com a elaboração de um estudo de impacto ambiental e a emissão do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, que observará, além das medidas gerais trazidas pela Lei 7.661/1988, todas as leis publicadas em todos os níveis de governo, inclusive os planos de gerenciamento costeiro (federal, estadual e municipal), criados para regulamentar o uso e a ocupação da faixa terrestre da zona costeira.

A inovação da Constituição não se limitou a proteger a zona costeira de forma subjetiva, como uma inspiração principiológica, mas expressamente dispôs que seu uso deve ocorrer em observância à lei (Leme, 2018). Considerando que o uso e a ocupação do solo da zona costeira para finalidade urbana devem observar leis “que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” (Brasil, 1988a), a orientação constitucional visou o desenvolvimento urbano, a preservação ambiental, os planos urbanísticos e a função social da propriedade, ampliando os debates além da simples ordenação da cidade (Canotilho, 2018). A política urbana constitucional transcendeu os limites geográficos, estabelecendo um sistema normativo amplo e uniforme, servindo como base para o conjunto de normas subjacentes (Carvalho Filho, 2003). Portanto, toda a legislação publicada após a vigência da Constituição de 1988 deve ser compatível com essa preservação do meio ambiente e com o desenvolvimento urbanístico (Mendes; Branco, 2016), sob o fundamento do princípio da unidade da Constituição para a integridade do sistema constitucional, promovendo uma leitura integrada e harmoniosa de todas as suas disposições, evitando contradições internas e garantindo a coesão do ordenamento jurídico (Bobbio, 1995).

Para além da forma escrita e posta, a ordem constitucional deve ser pensada nas demais normas, a partir do exercício da Constituição, por intermédio de uma análise crítica e analítica, que possibilite exigir o seu cumprimento e assegurar o ambiente ecologicamente equilibrado (Cirne; Silva; Colnago, 2021). A partir da leitura da Constituição de 1988, da Lei nº 10.257/2001, bem como da Lei Complementar nº 140/2011, sendo esta última a norma que regulamentou o art. 23, III, VI e VII da CF, a tutela do Estado brasileiro em matéria ambiental e urbanística só é possível a partir da existência do texto normativo com estruturas bem definidas quanto ao que se pretende proteger e como fazê-lo. Essa abordagem integrada

reconhece a interação complexa na zona costeira e busca promover um desenvolvimento sustentável, tanto para preservação das características naturais quanto para a sustentabilidade da ocupação na faixa de terra da zona costeira (Cirne; Oliveira, 2023).

A ocupação humana das áreas urbanas gera problemas ambientais e sociais que demandam normas capazes de “definir a forma adequada, racional e científica de ocupação humana nas cidades”, “sob pena de serem criadas normas sem efetividade e sem eficácia, que acabam gerando graves problemas urbanos de sustentabilidade, convivência e bem-estar humano” (Rech, 2017). Dessa forma, o princípio constitucional do patrimônio nacional, atribuído à zona costeira, serve como base de legitimidade para a participação plural de todos os entes que integram a federação brasileira, na edição de leis infraconstitucionais que tem como objetivo a tutela ambiental e urbanística da zona costeira. Esse compartilhamento de documentos legais em nível nacional, estadual e municipal, encontra fundamentação na distribuição de competências legislativas concorrentes, delineadas na Constituição (Brasil, 1988a, art. 24 e 30). Convém esclarecer que essa repartição dessas competências adota, em linhas gerais, o critério do interesse para que a norma expresse um nível significativo de respostas às demandas reais. Questões de interesse nacional são direcionadas à União, enquanto matérias de interesse estadual ou local são atribuídas, respectivamente, aos estados e aos municípios (Farias, 2020), de modo que, sob o olhar da Lei Fundamental, os interesses centrais e regionais converjam para o benefício coletivo (Streck; Moraes, 2018).

Esse conjunto normativo, decorrente da competência legislativa concorrente, foi denominado pelo Supremo Tribunal Federal de condomínio legislativo na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6672 / RR, de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, julgado em 15 de setembro de 2021, com publicação em 22 de setembro de 2021<sup>5</sup>. Outrossim, a divisão de competências figura a expressa manutenção do pacto federativo instituído para organização do estado brasileiro, pelo art. 1º da CF (Brasil, 2023).

Há uma real necessidade de integração da legislação aplicável à zona costeira, em respeito à observância da hierarquia das normas e a todos os esforços empregados na proteção ambiental e na ordenação do solo, formando um ordenamento jurídico no sentido da pluralidade de normas (Bobbio, 1995), em compatibilidade ao condomínio legislativo. Em última instância, a unidade, coerência e completude normativa nas áreas ambiental e urbanística é crucial para garantir a integridade dos fundamentos constitucionais. Isso reflete a necessidade de um sistema jurídico coeso, voltado para objetivos compartilhados, a fim de alcançar a justiça. Por outro

---

<sup>5</sup> O termo condomínio legislativo foi conceituado pelo Supremo Tribunal Federal como o conjunto de normas decorrentes do exercício da competência legislativa concorrente (Brasil, 2021a).

lado, para garantir um ordenamento legislativo coerente, é necessário exercer a competência legislativa de forma eficaz, evitando lacunas na lei, de modo que o ordenamento jurídico possa fornecer respostas às problemáticas relativas ao uso e ocupação da zona costeira (Bobbio, 1995).

No contexto, a presente dissertação objetiva verificar em que medida há a preservação da tutela constitucional da proteção ambiental da zona costeira e desenvolvimento urbano, sob o princípio da unidade da constituição, a partir da análise da produção de normas federais, estaduais e municipais, que tratam de limitar a construção de edifícios na orla urbana, para alcançar o nível de unidade, coerência e completude do ordenamento jurídico. Nessa perspectiva, levanta-se a questão a ser respondida por essa pesquisa: As regulamentações construtivas em orla, encontradas nas constituições estaduais e nas leis orgânicas costeiras, possuem coerência com o condomínio legislativo de proteção ambiental e urbanística da Zona Costeira?

A dissertação está então organizada em três capítulos, os quais tratam respectivamente sobre: (1) os conceitos de zona costeira e orla urbana, no contexto da proteção constitucional, com a análise dos reflexos ambientais e urbanísticos das edificações; (2) o condomínio legislativo do Estado, para identificar, dentro das competências legislativas concorrentes dos entes federativos, o nível de coerência das normas em matéria ambiental e urbanística aplicadas à orla; (3) um levantamento das constituições estaduais das unidades federativas inseridas na zona costeira e das leis orgânicas das capitais inseridas em orla, para fins de verificar a existência de limitação construtiva de edifício na orla urbana capaz de afastar a incompletude do ordenamento jurídico.

O estudo inicia-se com a abordagem do conceito de zona costeira, explorando sua relação com a proteção constitucional do meio ambiente e do desenvolvimento urbano, analisando os impactos ambientais e urbanísticos das edificações nessas áreas. A leitura de dispositivos legais e textos oficiais desempenha um papel relevante nesse contexto, fundamentando a delimitação da faixa terrestre inserida na zona costeira, denominada orla urbana. Assim, a proposta é explorar, dentro desse contexto, os fundamentos legais e conceituais que embasam a proteção da zona costeira, focando especialmente na delimitação das edificações em orla e nas peculiaridades das áreas urbanas adjacentes.

Em seguida, realiza-se uma análise detalhada da organização do Estado, com o intuito de identificar as competências legislativas atribuídas aos entes federativos no contexto do condomínio legislativo (ambiental e urbanístico) da orla e as normas resultantes do exercício dessa competência. A investigação busca compreender como as responsabilidades e

prerrogativas são distribuídas entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito normativo que abrange a proteção e o ordenamento dessa área. A análise se concentrará nas competências legislativas de cada esfera governamental, considerando a Constituição e demais normas pertinentes. A compreensão dessas competências é essencial para a construção de um sistema normativo coerente e eficaz à proteção da orla no processo de urbanização.

Na última parte deste estudo, empreende-se um levantamento das constituições estaduais das unidades federativas inseridas na zona costeira e das leis orgânicas das capitais em orla, identificando a completude (ou lacuna) do ordenamento jurídico. Essa análise visa investigar a existência de limitações construtivas para edifícios na orla urbana, sendo possível interpretar a existência de um sistema coeso e completo. Verifica-se como essas normativas regionais e locais se alinham ou divergem dos princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição Federal e nas normas federais, considerando o princípio da unidade. Isso contribui para a compreensão da coerência das medidas de proteção aplicadas à orla urbana em nível estadual e municipal, especialmente em relação à Constituição do Estado da Paraíba e Alagoas e às Leis Orgânicas de João Pessoa, Belém e São Luís, que impõem limitações construtivas na orla urbana. Destaca-se o Estado da Paraíba pelo seu histórico de proteção à zona costeira na Constituição de 1967, os movimentos sociais ambientais e os debates da constituinte de 1988 para a permanência da restrição de altura e recuo para edificações em orla. Alagoas, por sua vez, utilizou o gabarito das edificações como meio de promoção para preservar o meio ambiente (Alagoas, 1989, art. 217 § 2º).

Esse enfoque minucioso permitirá identificar eventuais lacunas, inconsistências ou sobreposições entre as diversas camadas normativas, proporcionando uma compreensão clara do arcabouço jurídico aplicado à orla nos contextos federal, estadual e municipal. Com isso, será possível obter *insights* para desenvolver estratégias mais integradas e eficazes para a proteção e ordenamento da orla urbanizada. Assim, as disposições legais estaduais e municipais poderão trabalhar em conjunto para promover a sustentabilidade e a preservação ambiental na urbanização da orla, conforme disposto na Constituição.

Trata-se de pesquisa de vertente jurídico-dogmática, vertente que “desenvolve investigações com vistas à compreensão das relações normativas nos vários campos do Direito e com a avaliação das estruturas interiores ao ordenamento jurídico”, que pensa as relações normativas “no mundo dos valores e relações de vida” (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 66). A pesquisa é exploratório-descritiva, que se vale dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfico e documental, de abordagem qualitativa e quantitativa (especificamente na última seção da investigação).

Sobre as fontes, indica-se que, diante da falta de concentração de dados e diagnósticos das vulnerabilidades das cidades costeiras (PBMC, 2016), indispensáveis para alcançar uma maturidade legislativa esperada e capaz de proteger os espaços urbanos a partir de suas realidades, esta pesquisadora realizou o pedido de acesso à informação (número de protocolo 02303.014995/2023-10, feito em 14/09/2023), para compreender a extensão dessa realidade costeira, por meio dos documentos, informações e dados públicos sobre o Sistema de Gerenciamento Costeiro – SIGERCO. Em resposta, o Departamento de Oceano e Gestão Costeira Vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, por meio do despacho sob n° 70049/2023-MMA, assinado eletronicamente em 5 de outubro 2023, informou que “O Sigerco não conta com sítio eletrônico próprio, visto que existe ainda uma precariedade no levantamento sistemático de dados sobre a zona costeira”. Dessa forma, foi possível constatar que, apesar da existência de uma resolução federal (Brasil, 1997b) que exige a realização de um estudo integrado das vulnerabilidades costeiras, visando compatibilizar e complementar as normas legais vigentes para o desenvolvimento e a proteção da zona costeira, essa exigência não foi cumprida. A importância desse estudo é comprovada pela falta de dados e de uma estrutura adequada para alcançar a organização legislativa esperada para essa região.

Assim, para identificar a coesão legislativa infraconstitucional pautada na proteção constitucional da zona costeira, especialmente em matéria ambiental e urbanística, foi realizada uma pesquisa nos sítios eletrônicos das Assembleias Legislativas dos 17 Estados<sup>6</sup> inseridos na Zona Costeira, bem como no sítio eletrônico das 13 capitais que estão inseridas na Orla urbana<sup>7</sup>. Os achados do estudo permitirão identificar a proteção ambiental e urbanística da zona costeira de autoria dos Constituintes estaduais e municipais e constatar a harmonia desse sistema normativo pelas restrições construtivas em orla com os princípios constitucionais urbanísticos e ambientais<sup>8</sup>.

O trabalho corresponde então à análise da Constituição da República, constituições dos estados da zona costeira, leis orgânicas das capitais em orla normas constitucionais e federais aplicáveis à orla (Decreto n° 74.557/1974 – responsável por criar a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar; Lei n° 6.938/1981 – criou a Política Nacional do Meio Ambiente –

---

<sup>6</sup> Foram analisadas as constituições dos seguintes estados: Amapá, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Sergipe, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul e Paraíba. Além das leis orgânicas das capitais: Macapá, Belém, São Luís, Fortaleza, Natal, Recife, Maceió, Aracaju, Salvador, Vitória, Rio de Janeiro, Florianópolis e João Pessoa.

<sup>7</sup> Os estados e as capitais foram identificados pela Portaria n° 461, de 13 de dezembro de 2018, no Ministério do Meio Ambiente (Brasil, 2018a).

<sup>8</sup> Como parâmetro para a presente dissertação, foram utilizadas as referências trazidas pelo Projeto Orla (Brasil, 2002b) para identificação da orla urbana, tendo como ponto de análise a altura e o gabarito das edificações existentes.

PNMA; Lei nº 7.661/88 – instituiu o Plano de Gerenciamento Costeiro – PNGC, Lei nº 8.617/1993 – dispõe sobre mar territorial e plataforma continental; Portaria Ministerial nº 0440/1996 – criou Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro, Constituição da República; Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade; Decreto nº 5.300/2004 – responsável por regulamentar o PNGC, regulando o uso e ocupação da zona costeira; e a Lei complementar nº 140/2011); além da literatura referente a conceitos e teorias inerentes à discussão, especialmente teoria da ordenamento jurídico, zona costeira (e afins), competências em matéria ambiental e urbanística e condomínio legislativo.

Da análise da presente dissertação, espera-se incentivar a produção de trabalhos acadêmicos que versem sobre a proteção da zona costeira, especificamente no uso e ocupação do solo nas construções na orla urbana, considerando a coerência do condomínio legislativo da federação brasileira.



## **1 A DEFINIÇÃO DE ORLA URBANA, A PARTIR DA ZONA COSTEIRA**

Nesta seção, serão apresentados os conceitos de zona costeira que foram fundamentais para a utilização do termo “orla urbana” como objeto de identificação do processo urbanístico nos espaços discutidos nesta dissertação, a partir de uma revisão normativa, tanto em matéria ambiental quanto urbana, e de textos oficiais pertinentes. O capítulo se subdivide em dois eixos: no primeiro, será realizado um breve histórico de normas ambientais que contribuíram para a atual proteção da zona costeira em nível constitucional; no segundo, será apresentada uma pesquisa em leis e textos oficiais que justificam a extração da orla como parte da zona costeira e a escolha do termo “orla urbana”, enquanto objeto da urbanização.

### **1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA PARA A DELIMITAÇÃO E PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA ZONA COSTEIRA**

O debate sobre a proteção dos oceanos e dos recursos marinhos no ordenamento internacional teve um marco importante nas discussões promovidas pela Organização das Nações Unidas – ONU, especificamente na primeira conferência sobre Direito do Mar, que ocorreu entre 24 de fevereiro e 29 de abril de 1958. Na construção de uma política externa forte em matéria ambiental, a Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Urbano, realizada em Estocolmo entre 5 e 16 de junho de 1972, foi um marco no debate ambiental e em todas as escalas políticas. Em decorrência dos trabalhos desenvolvidos na Conferência de Estocolmo, como ficou conhecida, o Brasil criou a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA pelo Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, vinculada ao Ministério do Interior, responsável por desenvolver uma política ambiental na sociedade brasileira. A secretaria ficou ativa até o ano de 1989, servindo de fundamento para o surgimento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e o Ministério do Meio Ambiente – MMA (Brasil, 2015b).

Ao longo dos anos, o ponto culminante sobre proteção dos oceanos e dos recursos marinhos, iniciado na conferência sobre Direito do Mar em 1958, foi atingido com a última convocação para a conferência realizada em 1973, cujo debate se voltou para a confecção de uma norma específica acerca do tema. Percorrendo um longo caminho, a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar – CNUDM foi aprovada no ano de 1982, em Montego Bay, na Jamaica, na IV Conferência das Nações Unidas para a Direto do Mar (United Nation Conference for the Law of the Sea – UNCLOS) (Fiorati, 1997). Apesar de seu conteúdo não

abordar de forma expressa a zona costeira, a convenção foi responsável por fixar a extensão do mar territorial sob a jurisdição de cada país, motivando, de maneira transversal, geral e ampla, os primeiros caminhos de desenvolvimento e proteção dessa zona.

É importante ressaltar que a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, conhecida como a "Constituição do Mar" (Beirão; Pereira, 2014, p. 6), entrou em vigor no Brasil apenas em 1995, por meio do Decreto Presidencial nº 1.530, de 22 de junho daquele ano (Brasil, 1995a). No entanto, diversos instrumentos internos surgiram antes de sua vigência, com o objetivo de definir, ordenar e proteger a zona costeira, como reflexo das discussões globais. Um exemplo notável é o Decreto nº 74.557, de 12 de setembro de 1974, que criou a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM. Esse órgão deliberativo e de assessoramento coordena a Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM, sob a liderança do Ministro de Estado da Marinha, contando com representantes de vários ministérios. A criação da CIRM para coordenar a PNRM pressupõe a existência prévia dessa política. Essa inferência é sustentada pela própria norma, em que, antes de seu art. 1º, o Presidente da República justifica o ato referindo-se às "Diretrizes Gerais para a Política Nacional para os Recursos do Mar" (Brasil, 1974).

Ao buscar o ato normativo que instituiu a PNRM anterior ao Decreto nº 74.557/1974 (Brasil, 1974), não foi possível encontrar tal documento na rede mundial de computadores. Em um pedido de acesso à informação ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMA, registrado em 14 setembro de 2023, sob nº 02303.014995/2023-10, a resposta indicou o sítio eletrônico da Marinha do Brasil: "<https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br>". No entanto, ao acessar o referido site, não foi encontrado nenhum documento pertinente, nem no setor de publicações, nem em "Atas, Portarias e Resoluções", onde o documento mais antigo tem a data de 14 de novembro de 1995. O único ato normativo disponível para consulta é o Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005, que aprovou a PNRM, traçando diretrizes para a condução de atividades no Mar Territorial, na Zona Econômica Exclusiva e na Plataforma Continental, por meio de planos setoriais plurianuais (Brasil, 2005). Esse decreto menciona expressamente que:

As diretrizes gerais para a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) foram baixadas pelo Presidente da República em 1980. Nas mais de duas décadas transcorridas desde a promulgação da PNRM, os cenários nacional e internacional relativos aos mares, oceanos e zonas costeiras sofreram alterações notáveis, particularmente em relação à moldura jurídica global, em função, principalmente, da entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas

sobre o Direito do Mar (CNUDM), em novembro de 1994. Assim sendo, tornou-se necessária a atualização da PNRM (Brasil, 2005).

Na sequência, representando um marco crucial na abordagem sustentável das atividades socioeconômicas no contexto nacional, foi criada a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Brasil, 1981a, art. 4º, I), por meio da promulgação da Lei nº 6.938, no ano de 1981. Este importante dispositivo legal consolidou o meio ambiente como um patrimônio de relevância nacional (Brasil, 1981a, art. 2º, I), impondo a pronta atuação do poder público, em todos os níveis de governo, para garantir a sua proteção integral de forma harmônica, com a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e tendo por instrumento de coordenação governamental o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (Daud; Trindade, 2019).

É fundamental ressaltar que a PNMA abrange em seu texto a inclusão de diversos recursos ambientais, importando ao presente estudo nomeadamente o ar, o mar e a terra, como elementos interdependentes. Ainda que seja possível atribuir à PNRM um distanciamento da proteção ambiental à terra, pois tratou de ambientes em mar<sup>9</sup>, a PNMA foi capaz de entrelaçar a parte terrestre a outra submersa pelo mar, contudo não enfrentou as casuísticas ocorridas nos ambientes costeiros, para que fosse possível expressar sua proteção sobre esses espaços (Brasil, 2015b). De todo modo, a união estratégica desses três recursos ambientais (o ar, o mar e a terra) desempenhou um papel significativo na formulação e na implementação de conceitos, normas e políticas ambientais, que vieram após a PNMA, como será demonstrado a seguir.

Como dito acima, as mencionadas medidas públicas, PNRM e PNMA, não trouxeram os termos "zona", "costa" ou "zona costeira" de forma expressa. Ante a carência de uma abordagem mais específica, surge o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei nº 7.661/88, para integrar o sistema de proteção ambiental, com o propósito de “planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades socioeconômicas na Zona Costeira” (Brasil, 2015b).

O PNGC tem como objetivo regular a proteção do patrimônio natural, histórico, étnico e cultural da zona costeira, ao mesmo tempo em que busca orientar o uso sustentável desse espaço, de forma a contribuir para a melhoria da qualidade de vida da sociedade com a preservação dos recursos naturais. Nesse contexto, o PNGC se tornou o primeiro instrumento legal a introduzir e conceituar o termo "zona costeira", descrevendo-a como o “espaço

---

<sup>9</sup> O PNRM não desenvolveu proteção à parte terrestre, utilizando como objeto apenas os espaços em água: Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental.

geográfico de interação entre o ar, o mar e a terra” (Brasil, 1988b, art. 2º, parágrafo único), exatamente a união dos recursos ambientais previstos pela PNMA.

Esse conceito de zona costeira, conferido pela legislação brasileira, não isolou as unidades integrantes no sentido de uma rigidez incomunicável, na verdade, ao indicar a interação do ar, do mar e da terra o objetivo adotou uma abordagem integrada (Machado, 2012). Seguindo na mesma linha na integração desses espaços, Rodríguez e Windevoxhel (1998, p. 2-3) definem a zona costeira “*como la interfase entre el océano y la tierra*” e “*as interconexiones de los ecosistemas que se encuentran en dicho espacio*”, ressaltando a existência de várias definições sob diversas perspectivas, seja do ponto de vista legal ou das características físicas da região. Ademais, apontam ainda que a definição mais elementar corresponde a parte de terra afetada em decorrência de sua proximidade ao oceano e aquela parte do oceano que é afetada pela sua proximidade com a terra<sup>10</sup> (US Commission on Marine Sciences, 1969, *apud* Rodríguez e Windevoxhel, 1998, tradução nossa). Em arremate a essa construção conceitual da zona costeira, é possível defini-la como “um amplo espaço de interação setorial, institucional, demográfica, e urbana onde a imprevisível dinâmica ambiental afeta as complexas relações entre o homem e o meio” (Polette; Lins-de-Barros, 2012, p. 171).

Para a delimitação do planejamento integrado da zona costeira, a Lei nº 7.661/88, por meio do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro trouxe contornos geográficos dos espaços que compõem a zona costeira, além de incluir os recursos renováveis ou não. Dessa forma, foram consideradas uma faixa marítima, que se distancia 12 milhas marítimas das linhas de base que foram estabelecidas pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, e outra faixa terrestre, formada pelos limites municipais que sofrem os reflexos da zona costeira (Brasil, 1988b, art. 2º, parágrafo único).

Conforme evidenciado no texto do PNGC, as definições detalhadas ainda estavam sujeitas à refinamento no plano nacional, o que seria realizado pela Coordenação do Gerenciamento Costeiro – COGERCO, uma entidade vinculada à CIRM. O plano nacional de gerenciamento costeiro deve ser aprovado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente. Por outro lado, a instituição do PNGC desafiou os níveis de governo, exigindo a participação da União, dos estados, Distrito Federal e dos municípios, por meio de órgãos integrados ao Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. Dessa forma, sedimentou a articulação integrada dos entes federados, vez que os estados e municípios também estavam autorizados a criar seus

---

<sup>10</sup> No original: “la parte de la tierra afectada por su proximidad al océano y aquella parte del océano afectada por su proximidad a la tierra” (US Commission on Marine Sciences, 1969, *apud* Rodríguez e Windevoxhel, 1998, p. 2).

respectivos planos, para fazer valer a conservação dos interesses ambientais de cada localidade, em observância ao plano nacional (Brasil, 1988b, arts. 2º, 4º e 5º). A primeira versão do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro foi apresentada em novembro de 1990, aprovada na 25 Reunião Ordinária do CONAMA, e publicada na forma da Resolução nº 001/90 da CIRM. No entanto, o acesso ao texto aprovado nos sítios eletrônicos oficiais se encontra inviabilizado por problemas técnicos<sup>11</sup> (Plano..., [2024?]).

Diferente da PNRM, o PNGC concentra-se na região terrestre da zona costeira, que é o foco desta dissertação, uma vez que é também onde ocorrem o processo de urbanização e as respectivas construções, cujas definições foram entregues ao plano nacional. O PNGC foi responsável por fixar os elementos que devem ser considerados na formulação dos critérios legais de proteção ambiental para o desenvolvimento e a implementação do PNGC, de forma harmônica e integrada, cuja criação é de responsabilidade do CONAMA (Brasil, 1988b, art. 5º). Como é possível identificar, o PNGC evoluiu para abranger integralmente a zona costeira, reconhecendo a interligação crucial entre os ecossistemas terrestres e marinhos. Essa consolidação representa um compromisso firme com a preservação da faixa terrestre situada na zona costeira, demandando a análise criteriosa de elementos urbanísticos, tais como o uso e a ocupação do solo, o parcelamento e remembramento do território, em conjunto com os preceitos da legislação, que abrange aspectos de prevenção e controle de erosão marítima e fluvial, inundação costeira, sistema viário e de transporte, produção e distribuição de energia, habitação, saneamento básico, turismo, recreação e lazer, e a preservação do patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico (Brasil, 1988b).

Considerando exatamente o uso do solo para parcelamento, remembramento e construção capazes de modificar os recursos naturais da zona costeira, o PNGC previu a necessidade de serem observadas as disposições de proteção e conservação trazidas em seu texto, além das normas federais, estaduais e municipais, em conjunto com os respectivos planos de gerenciamento costeiro em todo os níveis da federação (União, Estados e Municípios), quando do licenciamento para a realização dessas atividades (Brasil, 1988b, art. 6º)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Tal obstrução motivou o requerimento por Lei de Acesso à Informação – LAI no dia 14 de setembro de 2023, sob protocolo nº 02303.014995/2023-10, endereçada ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, requerendo o fornecimento do referido texto do PNGC I, mas o despacho conclusivo sob nº 70049/2023-MMA do Departamento de Oceano e Gestão Costeira, vinculado à Secretaria Nacional de Mudança do Clima, informou que o site do MMA está sendo reformulado e que as informações em breve estariam disponíveis.

<sup>12</sup> Art. 6º. O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira, deverá observar, além do disposto nesta Lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro. § 1º. 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. § 2º Para o licenciamento, o órgão competente solicitará ao

Seguindo nessa ordem de proteção ambiental do Estado brasileiro, a Constituição de 1988 foi a primeira que concedeu status constitucional ao direito ambiental, abordando a temática em capítulo próprio ao colocar a proteção do meio ambiente no rol de direitos humanos e fundamentais (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2018). Esse movimento foi intitulado pela professora Mariana Barbosa Cirne (2019) como o esverdear do Direito Constitucional brasileiro, trazendo uma ordem de interpretação do texto normativo baseada nos seguintes benefícios materiais: o estabelecimento de um regime de exploração limitado e condicionado ao equilíbrio ambiental; a ecologização da propriedade e sua função social; a proteção ambiental como direito fundamental e cláusula pétrea; a obrigação do Estado de atuar na proteção ambiental, legitimando sua função reguladora; a redução da discricionariedade administrativa; a promoção da transparência e ampliação da participação social; e o reconhecimento de uma hermenêutica ambiental orientada por princípios específicos (Cirne, 2019).

No contexto dos direitos fundamentais ambientais, existe um claro dever expresso de proteção ambiental no art. 225 da CF, que não se limita apenas a não causar danos, mas também inclui ações positivas para garantir uma proteção abrangente e sem lacunas do ambiente. Esse dever abarca tanto a prevenção quanto a precaução, refletindo uma cláusula geral que permite uma variedade de formas de responsabilidade ambiental. Essas obrigações ecológicas se manifestam de maneira diversa, adaptando-se às exigências específicas de cada situação de violação ambiental, buscando sempre assegurar a integridade desse bem jurídico fundamental (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2018).

Em consagração a toda legislação debatida até aqui, a positivação do meio ambiente ocorreu pela inserção do tema no já mencionado art. 225<sup>13</sup> do texto constitucional, que estabelece que todos têm o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado um bem de uso comum e essencial à qualidade de vida. Esse artigo impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as atuais e futuras gerações. O capítulo VI da CF não se limitou a trazer delimitações subjetivas, demonstrando que a intenção do constituinte era de fornecer mecanismos básicos para a concretização desse meio ambiente ecologicamente equilibrado. O § 1º do art. 225 da Constituição Federal detalha as incumbências do Poder Público para assegurar a efetividade do direito a um meio ambiente

---

responsável pela atividade a elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, devidamente aprovado, na forma da lei (Brasil, 1988b).

<sup>13</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988a).

ecologicamente equilibrado. Essas incumbências incluem: preservar e restaurar processos ecológicos essenciais; proteger a diversidade genética e fiscalizar entidades de pesquisa genética; definir e proteger espaços territoriais; exigir estudos de impacto ambiental para atividades potencialmente degradadoras; controlar técnicas e substâncias que apresentam risco ambiental; promover a educação ambiental e a conscientização pública; proteger a fauna e flora contra práticas nocivas; e manter regime fiscal favorecido para biocombustíveis e hidrogênio de baixa emissão de carbono. Além disso, o § 2º exige que quem explore recursos minerais recupere o meio ambiente degradado. O § 3º prevê sanções penais e administrativas para condutas lesivas ao meio ambiente. O § 4º declara a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional. O § 5º torna indisponíveis as terras devolutas necessárias à proteção dos ecossistemas. O § 6º exige que a localização de usinas nucleares seja definida por lei federal. O § 7º exclui práticas desportivas culturais com animais da definição de crueldade, desde que regulamentadas para assegurar o bem-estar dos animais (Brasil, 1988a).

Como visto, diante da diversidade do território brasileiro, a Constituição reconheceu de forma expressa a relevância da zona costeira para toda a sociedade, ao consagrá-la como patrimônio nacional, e dispondo que o seu uso deve ocorrer de forma consciente, para alcançar os objetivos do legislador constituinte (Canotilho, 2018). Importante esclarecer que o sentido empregado ao termo “patrimônio nacional” para se referir à zona costeira não é o mesmo que dizer “patrimônio federal”, como um dos bens pertencentes à União (Freitas, 2021), indicados no art. 20<sup>14</sup> da Constituição da República (Brasil, 1988). Paulo Leme Machado (2012) argumenta que, ao considerar o meio ambiente como um recurso de uso comum, o Estado assume o papel de administrador de um bem que não lhe pertence, sem influência de regionalismo no interesse ambiental nacional. Nessa perspectiva, a transparência na gestão

---

<sup>14</sup> Art. 20. São bens da União: I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II; IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos; VIII - os potenciais de energia hidráulica; IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios (Brasil, 1988a).

ambiental torna-se imperativa, garantindo a transparência na administração de um recurso coletivo.

O entendimento foi ratificado no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 259267/SP, realizado em 17 de setembro de 2002 e publicado em 14 de novembro de 2002, sob a relatoria do Ministro Maurício Corrêa pela Segunda Turma, que decidiu que a designação de áreas como patrimônio nacional, conforme disposto no art. 225, § 4º, da Constituição Federal, não implica em sua conversão automática em bens públicos da União. A decisão ratificou que a propriedade particular situada nessas florestas e matas permanece como bem privado, cabendo ao estado onde se localizam responder pelas restrições impostas a essas propriedades. No caso em questão, o Estado de São Paulo foi considerado ilegítimo para figurar no polo passivo da ação indenizatória, resultando na improcedência do pedido de indenização e no não provimento do agravo regimental interposto por ele (Brasil, 2002c).

A abordagem constitucional para a utilização da zona costeira estabeleceu um diálogo fundamental com a proteção ambiental. Esse reconhecimento consagrou o entendimento de que, para além da função social estabelecida no art. 5º, XXIII, da CF, a zona costeira desempenha um papel de caráter nacional, independentemente dos interesses regionais em que estão inseridos, requerendo esforços tanto do setor público quanto do privado para a sua preservação, em prol de toda a sociedade. Em especial, é necessário um esforço contínuo para examinar a consistência da legislação federal, estadual e municipal que regulamenta o uso da zona costeira, assegurando a conformidade com as disposições constitucionais de preservação do meio ambiente (Canotilho, 2018). Todo o contexto ambientalista é fundamental para ajustes e alinhamentos tanto no plano constitucional quanto no infraconstitucional (Sarlet; Fensterseifer, 2019). Especificamente acerca da zona costeira, apesar de a competência legislativa ser exercida em concorrência por todos os entes (Brasil, 1988a, art. 24), como será detalhado a seguir, por ser área de interesse de todos, não é possível qualquer forma de integralização dessa área ao patrimônio de um ente federado específico (Freitas, 2021), ainda que a norma editada seja em nome da defesa de seus interesses.

A segunda parte do § 4º do art. 225 da CF impõe que a utilização da zona costeira deve ocorrer por meio de uma norma regulamentadora, de modo que seja possível preservar o meio ambiente. Nesse cenário, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Brasil, 1988b), enquanto única norma geral sobre a zona costeira, aprovou a instituição de um plano nacional a ser desenvolvido e implementado em conformidade com normas, critérios e padrões definidos pelo CONAMA, visando assegurar a qualidade ambiental. Esse plano deve abranger diversos



aspectos, incluindo a urbanização, o uso e a ocupação do solo e subsolo, bem como o parcelamento e a unificação de terrenos. Outros pontos importantes são a organização do sistema viário e de transporte, a infraestrutura de produção, transmissão e distribuição de energia, as questões habitacionais e de saneamento básico, e as atividades de turismo, recreação e lazer, bem como a preservação do patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico da região costeira (Brasil, 1988b, art. 5º).

Extraí-se dessa norma a importância de haver considerações urbanísticas na proteção da zona costeira, uma vez que a normativa não se restringe ao aspecto ambiental (Freitas, 2021). Os esforços dos entes federados vão no sentido de conciliar o uso e a ocupação do solo com o desenvolvimento econômico (empresas imobiliárias, por exemplo) e com a proteção e preservação do meio ambiente (Freitas; Itani, 2014). A falta de um ordenamento sustentável dos espaços urbanos pode resultar em caos na ocupação dessas áreas. Para alcançar um equilíbrio entre o ambiente natural e o ambiente construído, é imperativo que se promova a sustentabilidade<sup>15</sup> como princípio central. Nesse sentido, havendo construções em volta de rio ou oceano não haverá conflito entre as forças da natureza e o ambiente criado pelo humano, desde que seja respeitada a realidade ambiental do espaço no ordenamento urbano. Desse modo, a aplicação integrada das normas ambientais e urbanísticas é essencial para assegurar o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme argumentado por Almeida e Rech (2020, p. 32).

A despeito do avanço normativo, apenas a constitucionalização do meio ambiente não é suficiente para resolver todos os problemas ambientais da realidade no Brasil (Cirne, 2019). Diante da complexidade que envolve o uso e ocupação da zona costeira, é preciso um entrelaçamento da ordem constitucional para objetivar uma concreta proteção do espaço que deve ser utilizado de forma sustentável, e é por esse motivo que a proteção urbanística também deve ser pautada. O art. 182 (Brasil, 1988a)<sup>16</sup> inaugurou um capítulo dedicado à política urbana,

---

<sup>15</sup> Segundo Paulo Afonso Leme Machado (2012, p. 71), a sustentabilidade é a análise das ações humanas considerando seus efeitos presentes e futuros, investigando a persistência e consequências desses efeitos ao longo do tempo, especialmente no contexto ambiental.

<sup>16</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado

outra novidade na história constitucional do Brasil. A relevância constitucional ao direito urbanístico é comprovada ao instaurar a política de desenvolvimento urbano, seguindo diretrizes gerais definidas em lei, com a finalidade de promover o crescimento equilibrado das funções sociais da cidade e assegurar a qualidade de vida de seus moradores. Dessa forma, a norma tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo implementada pelo Poder Público municipal conforme diretrizes gerais fixadas em lei federal. Segundo José Afonso da Silva (2008, p. 817), o art. 182 e art. 183 da CF estabelecem que a propriedade urbana deve atender ao direito urbanístico para cumprir sua função social específica. Dessa forma, as funções urbanísticas visam proporcionar habitação, condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana, reforçando o compromisso com o desenvolvimento sustentável e integrado das áreas urbanas. Importa destacar que o art. 182 da CF foi regulamentado pela Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Dessa forma, seguindo os preceitos indicados no parágrafo único art. 1º desse Estatuto (Brasil, 2001), a ordenação urbanística<sup>17</sup>, de ordem pública e de interesse social, regula o uso da propriedade urbana, levando em consideração o bem coletivo, a segurança, o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental (Machado, 2012).

Assim, no que diz respeito à proteção constitucional da zona costeira, devem ser considerados tanto os aspectos ambientais quanto os urbanos. O uso e a ocupação dessa área devem atender aos objetivos da política urbana brasileira, com foco na sustentabilidade, e respeitar sua proteção ambiental especial. Isso justifica a aplicação das disposições constitucionais tanto em matéria ambiental quanto urbanística, visando alcançar uma coerência<sup>18</sup> normativa em todo o ordenamento jurídico.

Dessa maneira, apesar de todos os instrumentos legais e políticos desempenharem um papel crucial na preservação dos ecossistemas e na promoção do desenvolvimento sustentável, exigindo uma dada organização legislativa com o mesmo objetivo de preservação da zona costeira, ainda não se estabeleceu um conceito legal claramente definido para compreensão da área denominada "zona costeira", ou mesmo para fins de aplicação territorial das medidas de proteção indicadas. Essa dificuldade também foi examinada por Rodríguez e Windevoxhel (1998, p. 2), quando abordaram a problemática associada ao emprego de limites subjetivos na

---

Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (Brasil, 1988a).

<sup>17</sup> O conceito de ordenamento jurídico utilizando como referência nesta dissertação é aquele utilizado por Norberto Bobbio, que será objeto de elucidação no item 2.3 desta dissertação.

<sup>18</sup> A definição de coerência utilizada neste estudo decorre da teoria do ordenamento jurídico defendido por Norberto Bobbio, abordada a seguir.

definição da zona costeira. Os autores enfatizaram as implicações dessa abordagem, que podem resultar em uma gestão inadequada desses territórios devido à falta de alinhamento com as características reais dos ecossistemas locais.

Considerando que o foco deste estudo está na faixa terrestre da zona costeira, parte não submersa, essa escolha deve-se à intensa interação urbana nessa área, onde se encontram concentrações urbanas significativas, cuja abordagem urbanística ocorrerá no tópico seguinte. Dessa forma, considerando que a zona costeira é formada por uma faixa marítima e outra de terra (Brasil, 1988b, art. 2º), adota-se, neste momento, uma abordagem negativa para se alcançar uma compreensão mais clara quanto à faixa terrestre.

Para obter essa caracterização da zona costeira, Daud e Trindade (2019), citando Diegues (2002), exploraram conceitos como litoral, costa, orla, mar territorial e plataforma continental, bem como "áreas úmidas", as quais abrangem uma extensão maior do que as áreas costeiras e litorâneas, e estão conectadas às bacias hidrográficas, compostas por ambientes úmidos como as várzeas, planícies de inundação, pântanos, lameiros, lagoas superficiais e lagos, sendo que esses últimos subdividem-se em igapós, igarapés e aningais. Em resumo, os autores estabelecem uma conexão espacial das áreas úmidas<sup>19</sup>, entre o mar e a terra, referindo-se à interseção dos recursos ambientais que compõem a zona costeira, concluindo que as referidas áreas úmidas representam a compreensão precisa da zona costeira intentada pelo legislador.

Porém, ao utilizar apenas as áreas úmidas como sinônimo do conceito legal da zona costeira, surge um conflito direto com o que dispõem os textos normativos, ante a previsão expressa de uma faixa terrestre definida pelos limites dos municípios. Há questões socioambientais sensíveis na extensão terrestre, principalmente pela influência da concentração de 25% da população que reside nesses municípios (Daud; Trindade, 2019), que não podem ser esquecidas para uma definição clara dos limites e características da zona costeira.

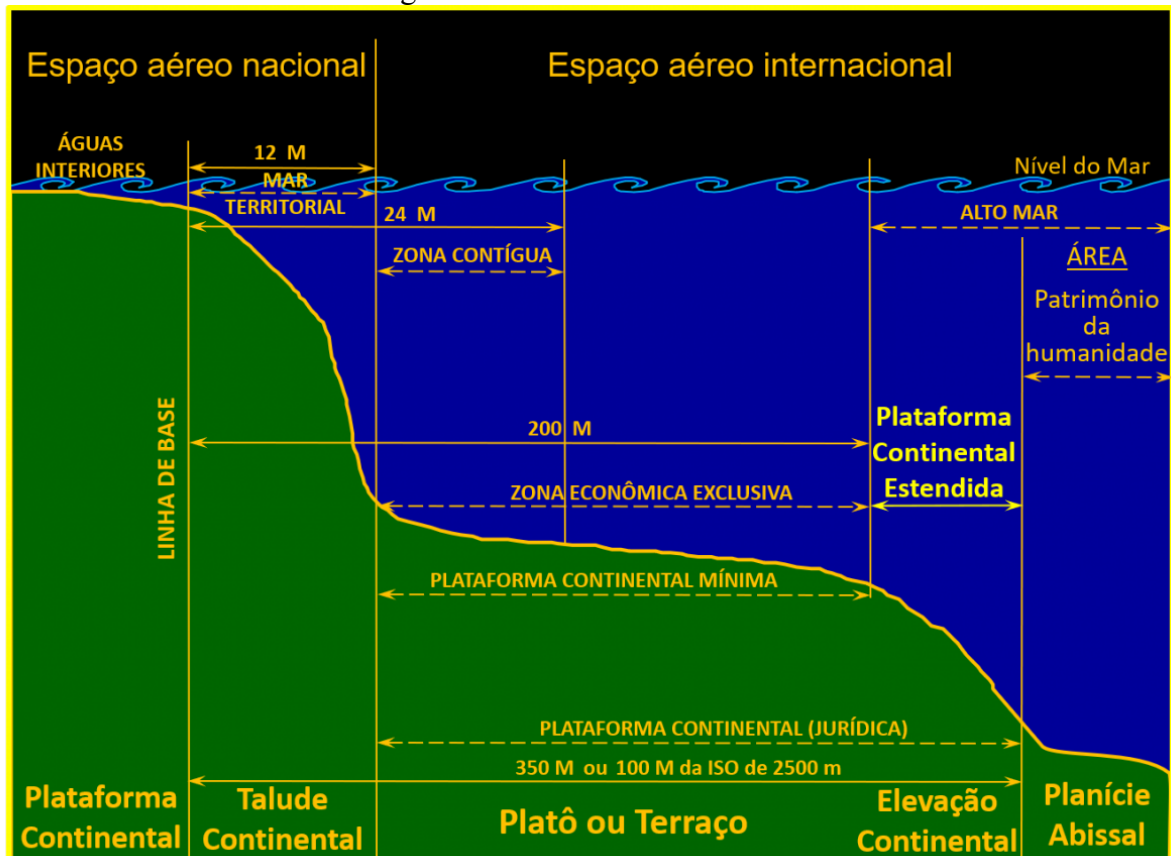
Portanto, é importante suscitar o conceito de "mar territorial" e da "plataforma continental", seguindo uma abordagem negativa, a partir da exclusão de espaços conflitantes com o conceito da zona costeira e especificamente de sua faixa terrestre. A Lei nº 8.617, de 4 de janeiro 1993, além de conceituar o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, situou sua localização ao longo do mar (Brasil, 1993a), alinhando-se ao conteúdo do art. 76 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, (ONU, 1982). Esses elementos são apropriadamente enquadrados no escopo da faixa

---

<sup>19</sup> Daud e Trindade (2019) consideram áreas úmidas os estuários, deltas, manguezais, lagoas costeiras, restingas, praias, ilhas, marismas, pântanos salgados e planícies de marés e recifes de coral.

marinha integrante da zona costeira (figura 1). Essa distinção é essencial para uma definição precisa dos limites espaciais da zona costeira terrestre e contribui para um entendimento mais completo e rigoroso do conceito da faixa terrestre que compõe a zona costeira, possibilitando a diferenciação da área marítima.

Figura 1 - Plataforma continental



Fonte: Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, [2024?].

Seguindo na análise dos elementos para a definição de zona costeira, Oliveira e Nicolodi (2012) afirmam que a zona costeira é formada pelo mar territorial e pelo conjunto dos territórios dos municípios litorâneos, adotando dois critérios para orientar a delimitação do espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra. Há um critério de natureza administrativa referente à faixa marítima, que se estende por 12 milhas náuticas, equivalente a aproximadamente 22,2 km, a partir da linha de base do mar territorial. Por outro lado, há aquele de natureza política e que leva em consideração os limites dos municípios afetados pelos fenômenos da zona costeira. Este último é compatível com os esclarecimentos trazidos pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (Brasil, 1997a), em vigor desde a 135ª Sessão

Ordinária da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, por meio da Resolução nº 5, datada de 3 de dezembro de 1997.

Esse instrumento elucida que a faixa terrestre da zona costeira abrange não apenas os municípios litorâneos, mas também aqueles diretamente influenciados pelas atividades nessa região, incluindo: a) municípios confrontantes com o mar, listados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; b) municípios não confrontantes situados em regiões metropolitanas litorâneas; c) municípios adjacentes a grandes cidades e capitais estaduais litorâneas, envolvidos em processos de conurbação; d) municípios próximos ao litoral (até 50 km da linha costeira) que aloquem atividades ou infraestruturas com grande impacto ambiental na zona costeira; e) municípios estuarinos-lagunares, mesmo não confrontando diretamente com o mar, pela relevância desses ambientes; f) municípios que, mesmo não sendo confrontantes, têm todos os seus limites estabelecidos com os mencionados anteriormente (Brasil, 1997a).

A construção da zona costeira aqui apresentada está alinhada com o que é defendido nos textos oficiais. Afinal, o conceito que se busca delimitar neste estudo é uma questão frequente entre os usuários do site do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Ao se explorar a seção de "Perguntas Frequentes - FAQs", encontram-se diretrizes para o conceito em questão, o que reforça a importância da análise e contribui para a compreensão mais ampla desse tema<sup>20</sup>.

O PNGC II (Brasil, 1997a) enfatiza a relevância das regiões que compõem a zona costeira, destacando que este cenário engloba uma diversidade de ecossistemas ambientalmente importantes. Essa variedade é caracterizada pela transição entre ambientes terrestres e marinhos, resultando em interações que conferem ao local uma natureza frágil, requerendo, assim, uma atenção especial por parte das autoridades públicas. Essa atenção é fundamentada pela inclusão da zona costeira na Constituição brasileira como uma área de patrimônio nacional, integrando-a ao conjunto de bens pertencentes à nação brasileira, de uso comum, cujas características especiais, de valor histórico, paisagístico, socioeconômico, ambiental ou outras semelhantes. Assim, o do PNGC II (Brasil, 1997a) e da Constituição (Brasil, 1988a) conferem à zona costeira um "status" especial, demandando a preservação de suas condições fundamentais de existência.

---

<sup>20</sup> “A Zona Costeira brasileira, considerada patrimônio nacional pela Constituição Federal de 1988 (Art. 225), é definida como a zona de interface entre o ambiente terrestre e marinho e tem seus limites estabelecidos nos Arts 3º e 4º do Decreto 5.300/2004. A porção terrestre é delimitada pelos limites políticos dos municípios litorâneos, enquanto a porção marinha é delimitada pela extensão do Mar Territorial (12 milhas náuticas ou 22,2 km a partir da linha de base)” (Brasil, [2023?]).

O Decreto nº 5.300/2004, que dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, é um fortalecimento significativo na coordenação do uso e ocupação do solo terrestre da zona costeira (Cirne; Oliveira, 2023), regulamentando a Lei nº 7.661/1988, aproximadamente 16 anos após o início do PNGC. Este novo dispositivo manteve a definição abrangente da zona costeira, alinhada com a legislação regulamentada, sem grandes discrepâncias<sup>21</sup>. Não foi identificada uma variação significativa entre o texto do PNGC II (Brasil, 1997a) e o seu decreto regulamentador (Brasil, 2004) havendo vigência temporal posterior, trouxe apenas ajustes na qualificação dos municípios integrantes da faixa terrestre da zona costeira. Contudo, o decreto (Brasil, 2004) foi a primeira norma responsável por trazer ao debate da zona costeira o termo “orla marítima”. Essa constatação também foi objeto da análise sobre a zona costeira realizada por Paulo Afonso Leme Machado (2012, p. 1069), quando, ao examinar a Lei de Gerenciamento Costeiro (Brasil, 1988b), identificou o uso do termo “zona costeira” por cerca de nove vezes, mas nenhuma citação ao termo “orla marítima”. Reconheceu ainda que a norma regulamentar (Brasil, 2004) foi a única a mencionar uma parte terrestre pertencente à “orla marítima”.

Em sua maioria, os artigos do decreto regulamentador se propuseram a definir a zona costeira simplesmente reproduziram o entendimento legal, contribuindo assim para a disseminação de uma compreensão subjetiva de seu conceito, sem adentrar em análises mais aprofundadas para uma delimitação objetiva do termo orla urbana ou quaisquer limitações construtivas no seu uso e ocupação. Isso se deve sem dúvidas à reconhecida complexidade desses espaços e à diversidade de ecossistemas presentes, o que requer uma abordagem multidisciplinar que ultrapasse os limites do campo do Direito. Por isso, são utilizados, como arremate para o presente estudo, os limites previstos pelo Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima - “Projeto Orla”<sup>22</sup>, existente em decorrência do Decreto nº 5.300/2004, cuja política pública federal está vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, tendo como fundamento a aplicação de diretrizes gerais de disciplinamento de uso e ocupação da orla marítima, que se encontra localizada na zona costeira (Brasil, 2006a). Afinal, o debate e a definição de uma parcela da zona costeira (parte terrestre) só seriam eficazes se fosse possível

---

<sup>21</sup> Art. 3º A zona costeira brasileira, considerada patrimônio nacional pela Constituição de 1988, corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, com os seguintes limites: I - faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial; II-faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira (Brasil, 2004).

<sup>22</sup> “O Projeto Orla é uma metodologia de planejamento integrado amparada pelo Decreto 5.300/2004, que visa à racionalização e à articulação das políticas públicas das três esferas de governo. Seu foco é o planejamento da orla, por meio do Plano de Gestão Integrada – PGI” (Brasil, 2022b).

delimitá-la a partir da área da própria zona costeira como um todo, permitindo identificar seus componentes e, a partir disso, definir normas em um espaço específico, responsivos às suas necessidades.

Além de essa política pública utilizar como referência os conceitos estabelecidos pela Lei 7.661/88 e pelo PNGC II (Brasil, 1997a), o Decreto nº 5.300/2004 trouxe uma abordagem distinta na definição da zona costeira, considerando-a como a "borda oceânica das massas continentais e das grandes ilhas, que se apresenta como área de influência conjunta de processos marinhos e terrestres, gerando ambientes com características específicas e identidade própria", compreendida por uma "faixa de 8.698 km de extensão e largura variável, contemplando um conjunto de ecossistemas contíguos sobre uma área de aproximadamente 388.000 km<sup>2</sup>" (Brasil, 2002b).

Portanto, o texto sugere a observação das características e identidade desses espaços. Na busca por essa delimitação, o estudo do Projeto Orla revelou que existem na literatura duas abordagens para se chegar ao conceito de zona costeira. A primeira delas considera a zona costeira como uma unidade natural, em que os limites são estabelecidos com base em suas características físicas ou biológicas. Por outro lado, afastando-se dos limites naturais, conforme mencionado anteriormente, existe uma abordagem de natureza político-administrativa na busca por essa definição. O resultado obtido, ao serem adotados ambos os critérios, não é definitivo, pois a escolha do conceito depende, na verdade, do contexto em que será aplicado. No estudo realizado pelo Projeto Orla, verificou-se que nos textos acadêmicos há uma tendência maior a se utilizar a abordagem natural. No que corresponde ao gerenciamento costeiro conduzido pelo poder público, a abordagem administrativa é mais viável, a exemplo do conceito utilizado no PNGC II (Brasil, 2002b).

Embora o Projeto Orla forneça diretrizes sobre a aplicação do conceito de zona costeira de acordo com as áreas específicas a serem trabalhadas, esta dissertação adota uma abordagem mais complexa, que integra ambos os conceitos. O termo "orla" é utilizado no título dessa ação federal, mas não é mencionado na lei que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro nem no próprio plano nacional elaborado pela União. Portanto, esta dissertação busca definir com precisão o termo "orla" na interseção entre mar e terra, com o intuito de delimitar a faixa terrestre onde ocorre o processo de urbanização. Isso é essencial para compreender a complexidade dos processos de urbanização e seus efeitos ambientais na zona costeira e orientar o poder público na preservação desses espaços.

A configuração espacial da zona costeira brasileira resulta do somatório das leis e decretos, alguns dos quais derivam de tratados internacionais firmados pelo Brasil (Oliveira;

Nicolodi, 2012). Devem ser somados ainda, ao conjunto que define a zona costeira, os resultados práticos da implantação das políticas públicas que dão vida ao gerenciamento costeiro. Por essa razão, os municípios foram considerados unidades de delimitação da faixa terrestre da zona costeira, devido à sua competência constitucional no ordenamento e na gestão ambiental urbana. Isso facilita as ações entre os diferentes níveis de governo e concentra informações locais, essenciais para orientar o ordenamento urbano de acordo com as realidades regionais (Brasil, 2002b). Assim, ao restringir a análise do estudo à porção terrestre da zona costeira, é crucial reconhecer de forma específica o espaço, considerando os limites políticos dos municípios litorâneos, onde ocorre o processo de verticalização.

O processo de verticalização urbana, impulsionado pela construção civil, é responsável por realizar significativas alterações físicas no espaço natural, capazes de alterar o clima urbano, causar oscilações no conforto térmico, impactar na drenagem e na qualidade do ar, além de promover a impermeabilização do solo, aumentar a poluição e criar sombras nas praias (Caro e Rivas, 1990; Nucci, 2008, *apud* Silveira; Silveira, 2014). Assim, torna-se essencial compreender esses impactos no contexto da proteção constitucional da zona costeira, já que a parcela de terra que integra a zona costeira também faz parte desse sistema de proteção. Portanto, a seguir, será justificada a utilização do termo "orla urbana", referente à faixa terrestre integrante da zona costeira que sofre com as influências urbanas, identificando-a como objeto da mesma proteção constitucional, seja ela ambiental (Brasil, 1988a, art. 225) ou do desenvolvimento urbano (Brasil, 1988a, art. 182).

## 1.2 EDIFÍCIOS NA ORLA URBANA: LIMITAÇÕES E IMPLICAÇÕES AMBIENTAIS E URBANÍSTICAS

Neste segmento, será justificada a escolha do termo "orla urbana" para designar a faixa terrestre incorporada à zona costeira, que enfrenta os impactos do processo de urbanização. Essa abordagem visa fornecer uma explicação abrangente e fundamentada para a seleção específica do termo "orla verticalizada", destacando sua pertinência na contextualização da temática em questão, a partir do Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004, e da política nacional denominada "Projeto Orla".

As primeiras normas urbanísticas no Brasil surgiram com a edição de leis que regulamentavam a desapropriação de imóveis, fundamentadas no interesse público e voltadas para a realização de obras destinadas ao benefício de toda a coletividade. Em um nível mais elevado, a Constituição de 1934 foi a primeira a abordar indiretamente a ocupação do solo ao



estabelecer a competência legislativa privativa da União<sup>23</sup>, além de reservar aos municípios impostos de natureza predial e territorial urbano (Canotilho, 2018).

Então, há um salto na legislação federal acerca do uso e ocupação do solo, vindo a ocorrer a instituição de um Serviço Federal de Habitação e Urbanismo pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Entre outras disposições, nos termos do art. 55 da referida lei (Brasil, 1964), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo é responsável por promover pesquisas e estudos sobre o déficit habitacional e os aspectos físicos, técnicos e socioeconômicos da habitação. Além disso, coordena e presta assistência técnica a programas regionais e municipais de habitação de interesse social, que incluem iniciativas educativas e de desenvolvimento comunitário. O serviço também fomenta o desenvolvimento da indústria da construção por meio de pesquisas e assistência técnica, incentivando o uso de mão-de-obra e materiais regionais. Ademais, estimula a organização de cooperativas e outras formas associativas, presta assistência técnica na elaboração de planos diretores e de emergência, colabora com o IBGE para realizar estatísticas habitacionais, e apoia estados, municípios e empresas na constituição de entidades que promovam e financiem planos habitacionais. Municípios que não adaptarem seus códigos de obras às normas técnicas estabelecidas não poderão receber recursos governamentais destinados a programas de habitação e urbanismo. É importante destacar que essa lei federal menciona um dos instrumentos normativos utilizados pelos municípios na ordenação da cidade: o Código de Obras<sup>24</sup>.

O Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004, foi a primeira norma a trazer em seu texto referência à “orla marítima”, definindo os termos “trecho de orla marítima” e “trecho de orla de interesse especial”:

XIII - trecho da orla marítima: seção da orla marítima abrangida por parte ou todo da unidade paisagística e geomorfológica da orla, delimitado como espaço de intervenção e gestão;

---

<sup>23</sup> “Art. 5º [...] § 3º A competência federal para legislar sobre as matérias dos ns. XIV e XIX letras *c* e *i*, *in fine*, e sobre registros públicos, desapropriações, arbitragem comercial, juntas comerciais e respectivos processos; requisições civis e militares, radio-comunicação, emigração, imigração e caixas econômicas; riquezas do subsolo, mineração, metallurgia, águas, energia hydro-electrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração, não exclue a legislação estadual suppletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. As leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta” (Brasil, 1934).

<sup>24</sup> Para José Afonso da Silva (2005), o município deve se utilizar de instrumentos legais para o controle do uso e ocupação do solo para realizar sua ordenação de forma legal. Portanto, é indicado como esse instrumento o Código de Obras, além do Plano Diretor. Este último será abordado nos tópicos seguintes. A Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, dispõe sobre o Código de Obras em seu art. 55, § 1º: “Os municípios que não tiverem códigos de obras adaptados às normas técnicas do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo ou que aprovarem projetos e planos habitacionais em desacordo com as mesmas normas, não poderão receber recursos provenientes de entidades governamentais, destinados a programas de habitação e urbanismo” (Brasil, 1964).

XIV - trecho da orla marítima de interesse especial: parte ou todo da unidade paisagística e geomorfológica da orla, com existência de áreas militares, tombadas, de tráfego aquaviário, instalações portuárias, instalações geradoras e transmissoras de energia, unidades de conservação, reservas indígenas, comunidades tradicionais e remanescentes de quilombos; (Brasil, 2004, art. 2º).

Além das concisas explicações apresentadas no art. 2º do decreto que regulamentou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, merece destaque o capítulo destinado ao tratamento especial da gestão da orla. Esse capítulo aborda de maneira detalhada os limites estabelecidos, os objetivos almejados, os instrumentos a serem empregados e a estruturação das articulações políticas necessárias para a efetiva gestão desta área costeira (Brasil, 2004). Essa abordagem aprofundada denota a complexidade e a relevância atribuídas à gestão costeira pelo referido instrumento normativo.

O termo "orla marítima" refere-se à “faixa contida na zona costeira, de largura variável, compreendendo uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre a terra e o mar” (Brasil, 2004, art. 22). No que diz respeito à porção terrestre, as medidas são determinadas de acordo com o ambiente circundante: cinquenta metros em áreas urbanizadas ou duzentos metros em áreas não urbanizadas. Essas medidas são demarcadas na direção do continente, a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas específicos, como praias, dunas, escarpas, falésias, costões rochosos, restingas, manguezais, marismas, lagunas, estuários, canais ou braços de mar, sempre que presentes. Nessa localização, estão situados os terrenos de marinha e seus acréscidos.

Os terrenos de marinha e seus acréscidos estão inseridos na faixa litorânea que se estende por 33 metros a partir do mar em direção ao continente ou ao interior das ilhas costeiras onde há sede de município, delineando de forma clara os limites da porção terrestre da orla marítima (Brasil, 2004, art. 23), e são bens pertencentes à União, conforme estipulado no art. 20 da Constituição Federal e no art. 1º do Decreto-Lei nº 9.760/1946 (Brasil, 1946). Contudo, o projeto de emenda à Constituição PEC 3/2022, de iniciativa do Deputado Federal Arnaldo Jordy (CIDADANIA/PA), tem o objetivo de revogar o inciso VII do caput do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Brasil, 2022c). Ainda em trâmite, a última movimentação ocorreu no dia 17 de julho de 2024 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), estando pronta para ser debita pela comissão.

A proposta gerou intensos debates, especialmente por temores de que possa abrir caminho para a privatização das praias, afetando o acesso público e a preservação dessas áreas.

Se aprovada, a PEC permitiria a venda ou transferência de terrenos da União para particulares, restringindo o acesso à orla e impactando a dinâmica socioambiental das regiões litorâneas. Embora áreas de preservação ambiental, como manguezais e restingas, continuem sob controle da União, a proposta questiona o equilíbrio entre a exploração econômica dos terrenos de marinha e o direito da população de usufruir livremente das praias. O debate em torno da PEC 3/2022 destaca a importância de equilibrar interesses privados com o bem-estar coletivo, garantindo acesso e preservação para as futuras gerações.

Conforme esclarecido pela norma mencionada, reconheceu-se que o processo de urbanização ocorre especificamente na faixa terrestre emersa da orla. Dessa forma, o decreto em destaque estabeleceu a implementação efetiva da gestão da orla marítima por meio da elaboração do Plano de Intervenção. Esse plano deve abranger os aspectos do uso e ocupação, passando por um processo de caracterização socioambiental e classificação (Brasil, 2004, art. 25), resultando na harmonia das normas no processo de urbanização.

Na análise socioambiental, a orla é categorizada conforme o Decreto nº 5.300/2004, com base em diferentes aspectos. A orla abrigada não urbanizada representa ambientes protegidos das ondas, ventos e correntes, com baixíssima ocupação e paisagens naturalmente preservadas. A orla semi-abrigada não urbanizada também é parcialmente protegida, com baixíssima ocupação e paisagens originais. A orla exposta não urbanizada é sujeita à alta energia de ondas, com baixíssima ocupação e paisagens preservadas (Brasil, 2004).

As áreas de interesse especial não urbanizadas (Brasil, 2004) englobam ambientes específicos, como militares, tráfego aquaviário, instalações portuárias e unidades de conservação, cercados por baixa ocupação e características de orla variadas. Na orla abrigada em processo de urbanização (Brasil, 2004), há baixo a médio adensamento, indícios de ocupação recente e paisagens parcialmente modificadas. A orla semi-abrigada em processo de urbanização (Brasil, 2004) mantém características similares. A orla exposta em processo de urbanização (Brasil, 2004) é sujeita à alta energia, com baixo a médio adensamento e indícios de ocupação recente. As áreas de interesse especial em áreas em processo de urbanização (Brasil, 2004) apresentam ambientes específicos cercados por baixo a médio adensamento e características de orla diversificadas. Nas categorias de orla abrigada, semi-abrigada e exposta com urbanização consolidada, há médio a alto adensamento, paisagens modificadas, multiplicidade de usos e alto potencial de poluição sanitária, estética e visual. As áreas de interesse especial em áreas com urbanização consolidada envolvem ambientes específicos cercados por médio a alto adensamento e características de orla variadas (Brasil, 2004, art. 26).

A classificação dos trechos da orla marítima, conforme estabelecido no art. 27 do Decreto nº 5.300/2004, baseia-se em uma segmentação que leva em consideração os atributos naturais e as tendências de uso, ocupação ou preservação. Na classe A, são incluídos trechos com atividades compatíveis com a preservação e conservação das características e funções naturais, apresentando baixíssima ocupação e paisagens com alto grau de conservação, resultando em baixo potencial de poluição. Os trechos com atividades compatíveis com a conservação da qualidade ambiental ou baixo potencial de impacto correspondem à classe B. Esses locais têm correlação com tipos que apresentam baixo a médio adensamento de construções e população residente, com paisagens parcialmente modificadas pela atividade humana e médio potencial de poluição. Por fim, a classe C refere-se a trechos com atividades pouco exigentes quanto aos padrões de qualidade ou compatíveis com um maior potencial impactante. Essas áreas possuem correlação com 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 (Brasil, 2004, art. 27). Todas essas definições utilizam como referencial as construções e a ocupação na orla, reafirmando o impacto das edificações nesses espaços.

A criação e publicação do Decreto nº 5.300/2004 justifica o destaque dado por esta dissertação ao processo de urbanização ocorrido na orla, pois, para além de reconhecer a existência e delimitar orla terrestre (Brasil, 2004, art. 22 e art. 23), evidencia a necessidade mais premente de intervenções na zona costeira, para que seu uso e sua ocupação ocorra de forma ordenada e sustentável, em observância às disposições constitucionais, servindo de parâmetro infraconstitucional às demais normas existentes em escala vertical (Brasil, 2004, art. 1º). Por outro lado, na mesma disposição da análise das normas anteriormente abordadas, há neste decreto a justificativa do modelo de cooperação federal para a preservação da orla, quando expressamente indica como princípio da gestão da zona costeira “o comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais” (Brasil, 2004, art. 5º).

Noutro norte, o já mencionado Programa de Gestão Integrada da Orla Marítima, conhecido como “Projeto Orla”, emerge como uma iniciativa inovadora no contexto do Governo Federal. Sob a condução do Ministério do Meio Ambiente, através de sua Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, e da Secretaria do Patrimônio da União, pertencente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o projeto visa contribuir, em nível nacional, com a implementação de diretrizes abrangentes de disciplinamento do uso e da

ocupação de um espaço fundamental, que representa o suporte natural e econômico da zona costeira, a orla marítima (Brasil, 2002b).

Nesse contexto, a definição da faixa litorânea é abordada no âmbito do projeto como uma medida inaugural, fundamentada na análise da experiência internacional sobre a matéria e na avaliação do conhecimento existente sobre a dinâmica costeira do litoral brasileiro (Brasil, 2002b). Segundo essa abordagem, a faixa litorânea é caracterizada como uma unidade geográfica inserida na zona costeira, demarcada pela interface entre a terra firme e o mar. “Esse ambiente destaca-se por um equilíbrio morfodinâmico, no qual interagem fenômenos terrestres e marinhos, sendo os processos geológicos e oceanográficos os elementos” fundamentais para a configuração dos principais tipos de faixa litorânea, conforme exposto no Projeto Orla (Brasil, 2002b, p. 25).

Considerando a existência de uma parte submersa da orla e seguindo na conceituação por exclusão, elucida-se o espaço denominado "praia", conforme Daud e Trindade (2019), como uma área úmida, a fim de afastar possíveis equívocos quanto à similitude com o termo “orla” ou até mesmo com objeto do presente estudo, a faixa terrestre inserida na orla, que, por sua vez, integra a zona costeira. O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro não apenas reconheceu a praia como parte integrante da zona costeira, mas também a definiu como a “área que é periodicamente coberta e descoberta pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o ponto em que começa a vegetação natural, ou, na ausência desta, onde se inicia outro ecossistema” (Brasil, 1988b, art. 10).

A Lei nº 7661/1988, em conjunto com o Decreto nº 5.300/04, esclarece o significado de praia como sendo bem público de uso comum. O PNGC (Brasil, 1988b) proíbe qualquer construção na zona costeira que possa impedir ou dificultar o acesso às praias<sup>25</sup>. Já o Decreto nº 5.300/2004 estabelece uma regulamentação abrangente para o acesso à praia e ao mar, enfatizando a necessidade de conservação e proteção. Essas diretrizes devem orientar as futuras políticas e normas, com destaque para a vedação da urbanização ou do uso do solo na zona costeira que comprometa o acesso às praias. Nesse contexto, o planejamento urbano, liderado pelo município em colaboração com o órgão ambiental, desempenha um papel crucial na

---

<sup>25</sup> Art. 10. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica. § 1º. Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no caput deste artigo (Brasil, 1988b).

integração harmoniosa entre urbanismo e preservação ambiental, tornando-se especialmente relevante para o foco da presente dissertação.

Todas essas medidas legais, incluindo a garantia do acesso às praias, o qual não pode ser obstruído pela urbanização, bem como a definição do limite máximo das praias quando não há vegetação natural, estabelecendo o ponto de transição para outro ecossistema, indicam que as praias são parte da área terrestre, mesmo que parcela delas seja banhada por águas do mar. Contudo, essa demarcação coloca as praias em uma fase posterior às construções já existentes na zona costeira, quando observadas a partir do interior dos municípios em direção à área submersa pelo mar.

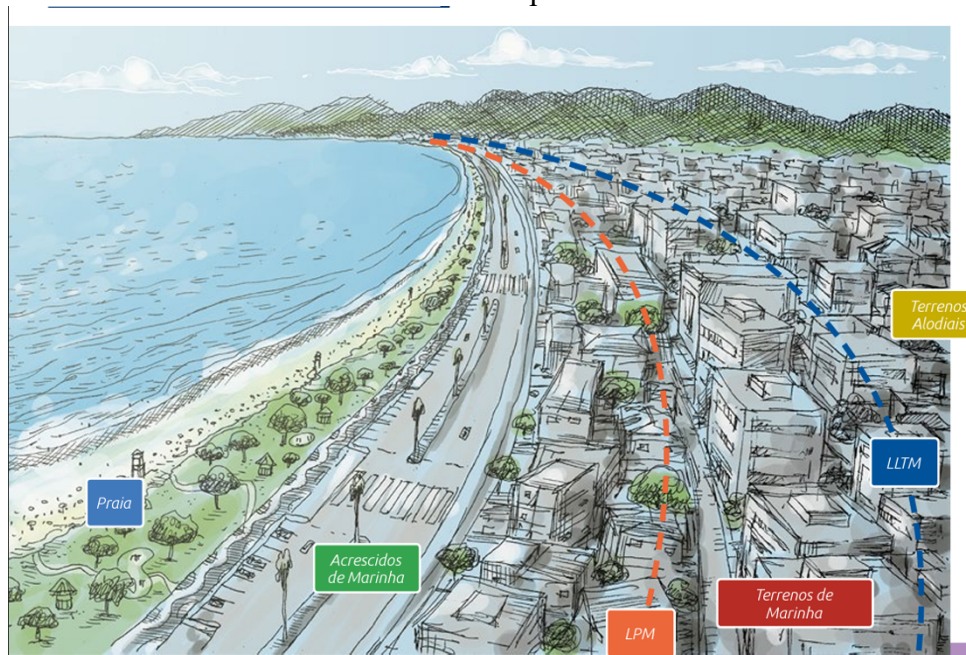
Isso é evidenciado na figura 2, produzida pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU (Brasil, 2022b), que, além de abarcar a área de “praia”, exemplifica que as construções estão alocadas tanto em uma parte de “terrenos de marinha” e “acrescidos de marinha”<sup>26</sup>, de domínio da união, como em terrenos “alodiais”, de propriedade privada. No ponto, o Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (Brasil, 1988a) afirma que os terrenos de marinha e seus acrescidos estão localizados em uma área considerada de segurança, mas a definição dessa faixa só ocorreu com a Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, a qual indica que ela inicia do final da praia e segue até 30 metros de extensão<sup>27</sup>. Assim, ao considerar as disposições contidas no Decreto nº 5.300/2004 e as informações oficiais disponíveis no site do Ministério da Economia, torna-se justificável a exclusão do termo "praia" no presente estudo, em decorrência da interpretação que indica a proibição de urbanização nesses espaços.

---

<sup>26</sup> Acrescidos de Marinha são bens pertencentes à União. O Ministério da Economia conceitua como “porções de terras que anteriormente eram cobertas pelo mar (espelhos d’água) ou eram mangues, praias ou canais marítimos, que foram aterrados após o ano de referência para determinação da LPM”. O ano de referência para a LPM (Linha do Preamar Média) é 1831. Já o terreno alodial, é de propriedade privada e se localizada vizinho ao Terreno de Marinha (Brasil, 2020a).

<sup>27</sup> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos. [...] § 3º Para os fins desta Lei, considera-se faixa de segurança a extensão de trinta metros a partir do final da praia, nos termos do § 3º do art. 10 da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988” (Brasil, 2015a).

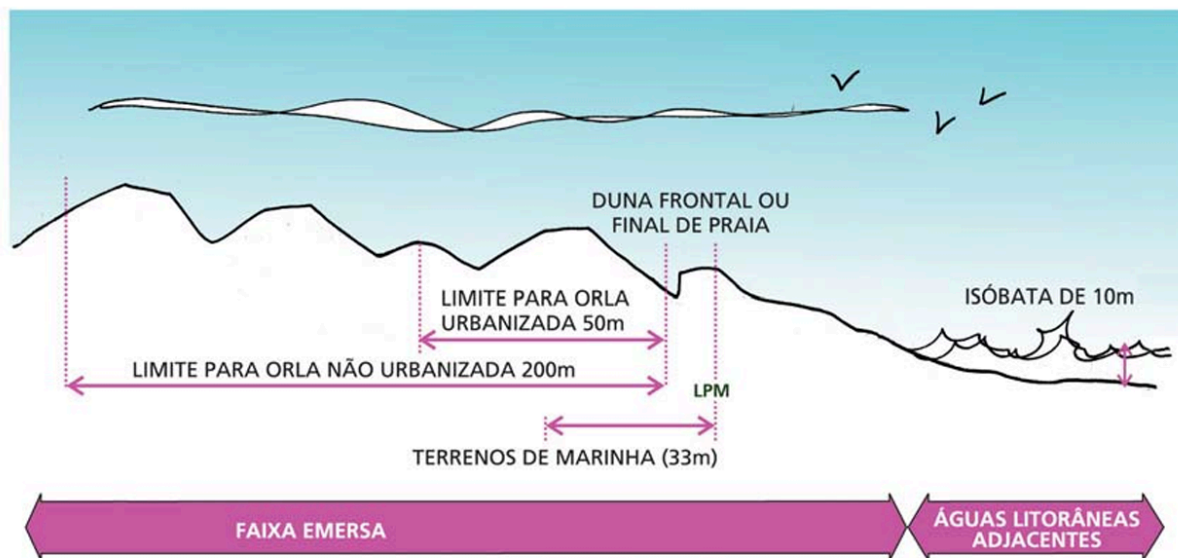
Figura 2 - Ilustração identificando os terrenos alodiais e de marinha, acrescidos de marinha e praia



Fonte: Brasil, 2022b.

No contexto da orla, conforme destacado pelo Projeto Orla, os terrenos de marinha são reconhecidos como uma unidade geográfica crucial na zona costeira, estabelecidos os limites gerais para cada faixa (figura 3), que podem ser ajustados em resposta aos processos de erosão presentes (Brasil, 2002b). O Projeto Orla enfatiza a importância de delimitações específicas, mencionando que, na zona marinha, a isóbata de 10 metros é uma referência fundamental, considerando a influência da topografia do fundo marinho no transporte de sedimentos. Essa referência pode ser alterada mediante estudo que comprove a localização do limite de fechamento do perfil em profundidades inferiores. Já na área terrestre, o Projeto Orla estabelece uma demarcação de 50 metros em áreas urbanizadas ou 200 metros em áreas não urbanizadas, partindo da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas. Tais demarcações compreendem diversas características, como praias, dunas, escarpas, falésias, costões rochosos, restingas, manguezais, marismas, lagunas, estuários, canais ou braços de mar, onde estão situados os terrenos de marinha e seus acrescidos (Brasil, 2002b, p. 27). Essas diretrizes ilustram a preocupação em se delimitar a orla de maneira precisa, dentro dos diversos espaços que integram a zona costeira, considerando tanto a dimensão marinha quanto a terrestre, em um esforço para preservar e gerenciar adequadamente essa interface crítica entre a terra e o mar.

Figura 3 - Ilustração esquemática da referência geral de delimitação da orla marítima



Fonte: Brasil, 2002b.

Como é possível observar (figura 3), há uma faixa emersa, onde se localiza a orla passível de urbanização. Diante dessa diversidade de realidades regionais ao longo da costa brasileira, o Projeto Orla (Brasil, 2002b) realizou uma abordagem mais específica da orla marítima, partindo da análise de dois critérios: suas características físicas, resultantes de processos naturais e intervenções humanas; e os níveis de ocupação e densidade populacional.

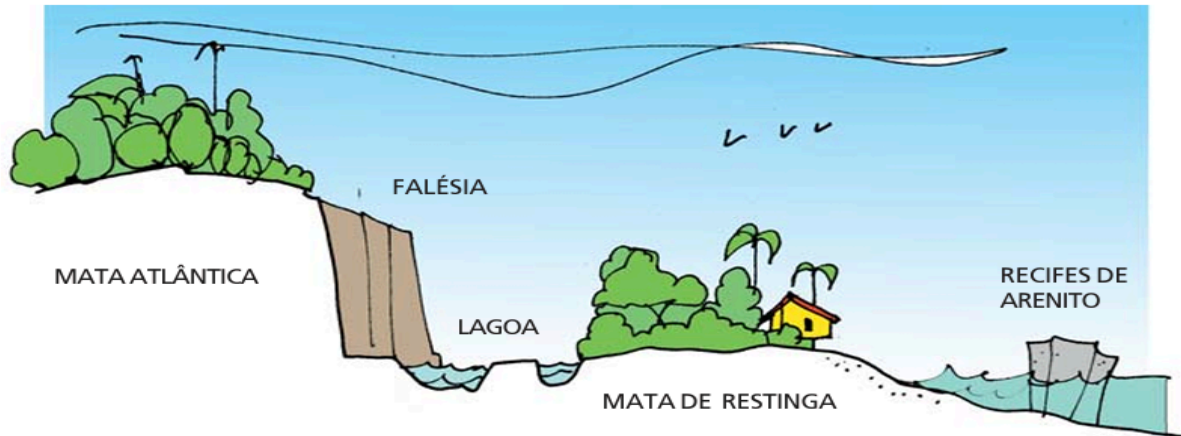
Na análise da tipologia da orla, enfatiza-se a segunda categoria, classificando-a em "orla não-urbanizada" (figura 4), "orla em processo de urbanização" (figura 5), "orla com urbanização consolidada" (figura 6) e "orla de interesse especial" (figura 7). A "orla não-urbanizada" refere-se a áreas de baixíssima ocupação, mantendo paisagens naturalmente originais e associadas a atividades rurais, muitas vezes de difícil acesso ou isoladas. A "orla em processo de urbanização" abrange regiões com baixo ou médio adensamento, indicando ocupação recente ou atual, caracterizadas por paisagens parcialmente modificadas e atividades rurais remanescentes, com médio potencial de poluição sanitária e estética. Já a "orla com urbanização consolidada" engloba áreas de médio a alto adensamento, apresentando paisagens fortemente modificadas, múltiplos usos e alto potencial de poluição sanitária e estética, representando a orla cidadina (Brasil, 2002b, p. 34).

Paralelamente, a "orla de interesse especial" refere-se a espaços destinados a usos específicos institucionais, como áreas militares, de tráfego aquaviário, com equipamentos geradores de energia, unidades de conservação, tombadas e reservas indígenas. Essas áreas, regulamentadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, possuem



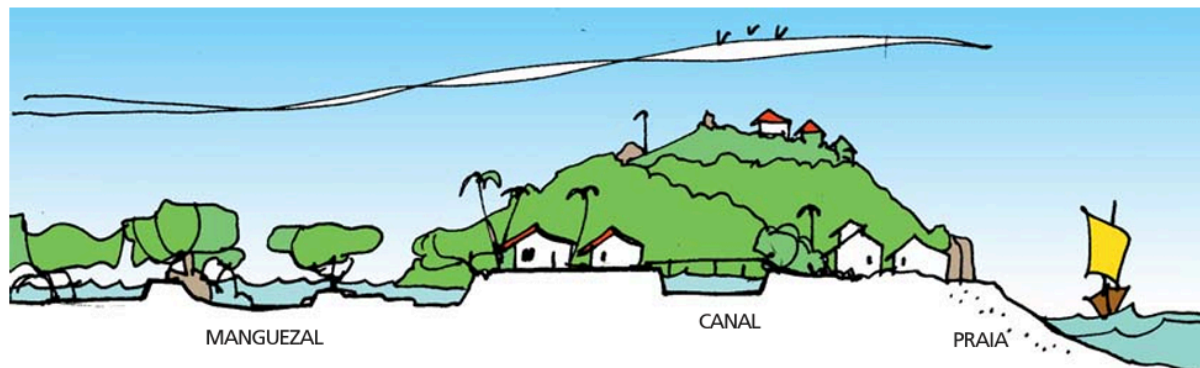
diretrizes especiais, consolidando-se como pontos de atenção e intervenção no desenvolvimento urbano da orla costeira. Essa tipologia proporciona uma abordagem abrangente para se compreender a complexidade da urbanização na orla, permitindo uma análise criteriosa dos diferentes estágios e características presentes nesses espaços litorâneos (Brasil, 2002b, p. 33).

Figura 4 - Ilustração de uma área não urbanizada



Fonte: Brasil, 2002b.

Figura 5 – Ilustração de uma área em processo de urbanização



Fonte: Brasil, 2002b.

Figura 6 - Ilustração de uma área com urbanização consolidada



Fonte: Brasil, 2002b.

O diagnóstico paisagístico, trazido pelo Projeto Orla, destaca-se como uma ferramenta valiosa para a caracterização das áreas costeiras municipais, em conformidade com a proteção constitucional estabelecida para a zona costeira. No contexto do dever de regulamentação estabelecido no art. 11 da Lei nº 7.661/1988, essa abordagem simplifica a subdivisão da orla em trechos homogêneos, oferecendo uma compreensão clara da diversidade visual dessas regiões (Brasil, 1988b). Ao categorizar os elementos paisagísticos de forma acessível, facilita a identificação dos principais aspectos que influenciam a paisagem costeira, sendo a ocupação das áreas um fator central nessa caracterização (Brasil, 2002b).

Na análise urbanística da orla, a malha urbana desempenha um papel crucial ao representar a configuração pela qual a urbanização se organiza. Essa estrutura segue padrões fundiários que podem ou não ser regularizados pelas administrações locais, utilizando formas de acesso, estágios de desenvolvimento urbano e configuração paisagística para uma melhor caracterização. O termo "malha urbana" abrange a organização física e espacial das áreas urbanas, delineando a disposição de ruas, lotes, edificações e infraestruturas que compõem o ambiente urbano, sendo evidente a categoria "convencional" quanto ao uso do solo, conforme apresentado pelo Projeto Orla (Brasil, 2002b).

Dentro do contexto da malha urbana, é possível identificar duas categorias distintas, cada uma contribuindo para a diversidade das configurações urbanas nas áreas costeiras. A primeira é a "malha urbana normal", composta por loteamentos estruturados dentro de padrões regulares de urbanização, apresentando arruamentos reticulados, orgânicos ou mistos. Já a segunda categoria, designada como "malha urbana informal", é caracterizada por parcelamentos originados a partir de ocupações informais, como invasões. Por questões de economia ou estruturação social, essas malhas não seguem os padrões formais, tendendo a ser

adensadas e, em casos eventuais, apresentando arruamentos geométricos, como por exemplo a favela da Maré, na cidade do Rio de Janeiro (Brasil, 2002b, p. 42).

Embora essa classificação vise compreender a complexidade e variedade da organização urbana na orla, considerando tanto os padrões formais quanto os informais que moldam a paisagem costeira, apresentam a realidade da urbanização da orla, que em muitos casos não se encaixa nos moldes tradicionais de urbanização, o que pode dificultar ou impedir a harmonização da legislação entre o estado e o município, especialmente no que diz respeito à proteção ambiental e ao desenvolvimento urbano.

Dentro dessa perspectiva, a classificação da orla urbana pode ser conduzida em consonância com o avanço do processo de urbanização, manifestando-se de forma horizontal, vertical ou híbrida. A aplicação do termo "verticalização" nesta dissertação refere-se à ocupação da orla por edifícios (figura 6) com mais de três andares ou pela existência de extensas manchas contínuas de edifícios construídos (Brasil, 2002b). Nesse contexto, a subdivisão é realizada da seguinte maneira: “orla verticalizada baixa”, caracterizada pela presença de construções que não ultrapassam cinco andares ou 18 metros de altura; e “orla verticalizada”, na qual as construções predominam com mais de 5 andares ou 18 metros de altura, ocupando, em sua maioria, mais de 50% da área de cada quadra e/ou apresentando-se ao observador como visualmente contínuas, configurando-se como verdadeiras paredes. Exemplos desse cenário podem ser observados em locais como Vila Velha (ES), Boa Viagem, no Recife (PE), ou Balneário Camboriú (SC) (Brasil, 2002b, p. 45). Essa abordagem visa compreender a complexidade e diversidade da urbanização costeira. Ao estabelecer como critério para a caracterização da orla a altura dos edifícios, a ocupação efetiva do espaço e sua percepção visual, embasa a utilização do termo “orla verticalizada” (Brasil, 2002b, p. 45).

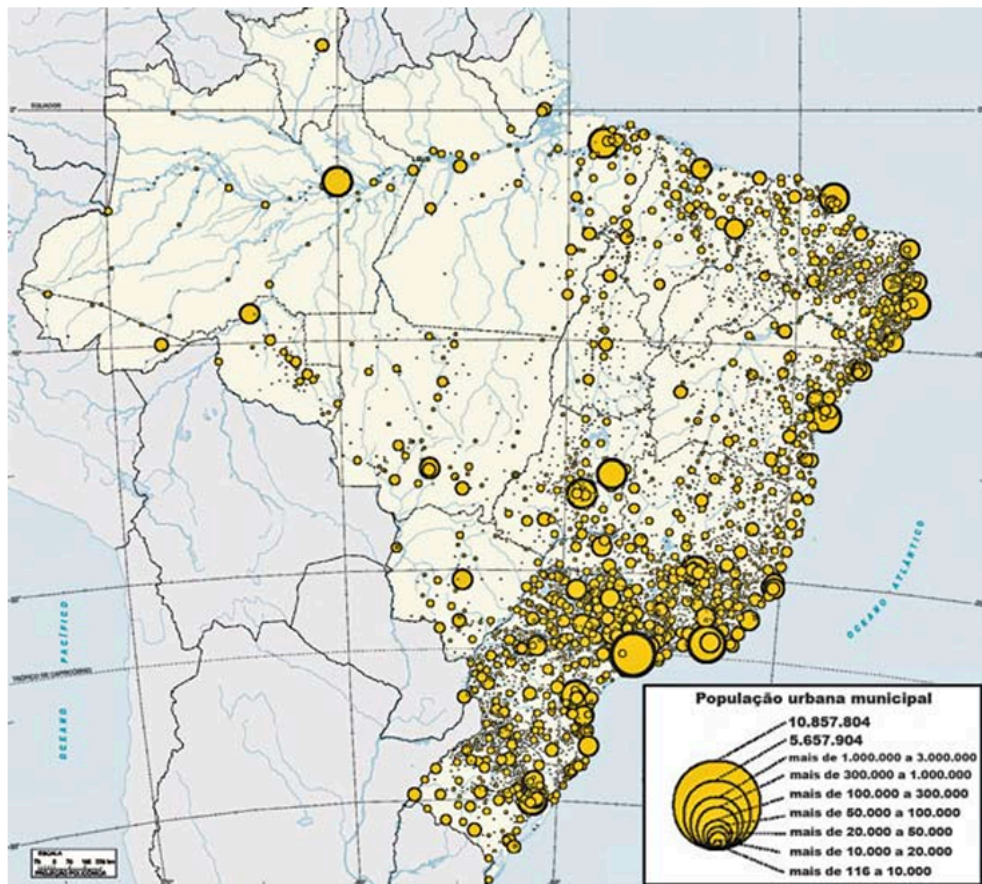
Figura 7 - Ilustração da urbanização da orla



Fonte: Brasil, 2002b, p. 44.

A orla antropozada, especialmente causada pela verticalização de construções, não é apenas uma realidade geográfica, mas também um desafio que envolve questões urbanísticas e ambientais ao longo da zona costeira brasileira com 388 mil km<sup>2</sup>, extensão de 8.698 km e largura variável, responsável pela maior concentração da população urbana no Brasil (figura 8), “com densidade populacional média cinco vezes maior do que a média nacional” (Brasil, 2002b). O processo de urbanização da orla apresenta “devastação de grande parte dos recursos florestais que existiam na costa brasileira como, por exemplo, a Mata Atlântica que hoje se restringe a pouco mais de 29% de suas formações originais, localizadas basicamente em áreas de difícil acesso” (Brasil, 2002b).

Figura 8 - Concentração da população na orla brasileira



Fonte: Brasil, 2022a.

A preocupação com o processo de urbanização na orla não é exclusiva do Brasil. A União Europeia também tem conduzido estudos sobre a zona costeira, com foco especial na ocupação para fins urbanos. A União Europeia reconhece que a maioria de suas construções na orla foi desenvolvida de maneira caótica, o que, de acordo com seus estudos, frequentemente destrói habitats naturais frágeis e impede o acesso do cidadão comum às praias locais. Além disso, os sistemas de eliminação de resíduos e fossas sépticas dessas construções podem sobrecarregar a capacidade natural do meio ambiente para absorver poluentes. O problema do desenvolvimento excessivo da orla costeira assume proporções particularmente graves no sul da Europa, região em que muitas habitações secundárias são clandestinas ou "semiclandestinas", infringindo os planos diretores locais. Além disso, a urbanização tem levado determinadas espécies animais em algumas zonas costeiras ao completo desaparecimento, resultando em perda definitiva que impacta a biodiversidade (União Europeia, 2001).

Considerando essa perspectiva no debate internacional, os Emirados Árabes Unidos –

EAU, com seus sete emirados costeiros ao longo do Golfo Árabe,<sup>28</sup> incorporam práticas antropogênicas para ampliar a faixa terrestre na orla. A estratégia envolve a criação de superfícies artificiais por meio do aterramento do mar, permitindo a expansão dos centros urbanos. Apesar de ser apresentada como uma resposta aos desafios ambientais, como as mudanças climáticas e o aumento do nível do mar, é imperativo examinar atentamente os impactos ambientais resultantes dessa alteração espacial (Subraelu; Ebraheem; Sherif; Sefelnasr; Yagoub; Rao, 2022).

No ponto, é possível concluir que a “dinâmica urbana é um fator de degradação ambiental” (Severiano, 2023), fazendo-se indispensável a harmonia e compatibilização das normas ambientais e urbanísticas que regulamentem as construções verticalizadas nas orlas, englobando todo o condomínio legislativo brasileiro aplicável. A ordenação urbana ocorrerá “por meio de normas urbanísticas expressas no plano diretor, [e] está obrigatoriamente associada às normas ambientais com vistas a garantir a sadia qualidade de vida prevista constitucionalmente” (Severiano, 2023). Dessa forma, o debate sobre a preservação ambiental da orla no ordenamento do solo deve ocorrer tanto na área urbana já consolidada, para que não haja resultados ainda mais impactantes e irreversíveis, como no processo de urbanização, de forma a considerar e evitar os impactos futuros decorrentes da verticalização das orlas.

Diante da análise das normativas federais que regem a proteção ambiental da orla, especialmente aquelas relacionadas ao regramento do seu uso e ocupação, emerge a necessidade de um termo que abarque a complexidade das áreas costeiras urbanizadas. A expressão "orla verticalizada", utilizada especificamente pelo Projeto Orla (Brasil, 2002b), revela-se apropriada não apenas para descrever a faixa de terra da orla, como parte integrante da zona costeira, mas também para definir e justificar o objeto da presente dissertação, representado por edifícios e estruturas urbanas ao longo da costa, como característica distintiva. A utilização de "orla verticalizada" não apenas simplifica a identificação sobre essa realidade urbanística específica, como também reflete a verticalização como uma dimensão dessa paisagem costeira modificada, exigindo harmonização do conjunto normativo criador e regulador da proteção ambiental e urbanística desses espaços e respectiva compatibilização da responsabilidade compartilhada entre os entes federados de promover essa uniformização em sua proteção.

A seguir, serão abordadas as competências legislativas concorrentes no contexto do pacto federativo brasileiro, com foco na análise das divisões pertinentes, que, em conjunto, formam um condomínio legislativo. Em particular, serão examinadas as competências

---

<sup>28</sup> Abu Dhabi (Capital), Dubai, Sharjah, Ajman, Umm Al Quwain (UAQ), Ras Al Khaimah (RAK) e Fujairah.

urbanísticas e ambientais, destacando a participação de cada ente federado na regulamentação e proteção da orla urbana e a importância do exercício dessa competência constitucional para o alcance da coerência no ordenamento jurídico.

## **2 CONDOMÍNIO LEGISLATIVO AMBIENTAL E URBANÍSTICO PARA A PROTEÇÃO DA ORLA: COMPETÊNCIAS NORMATIVAS**

Considerando as diversas responsabilidades de cada centro de poder que integra a Federação, a divisão de competências é um tema complexo, principalmente diante da autonomia de cada ente federado e a necessidade de uniformização para a formação do condomínio de suas normas (Cirne, 2018). Essa organização identifica a posição política e jurídica a ser desenvolvida pelo ente e objetiva a coexistência harmônica das responsabilidades constitucionalmente distribuídas entre eles (Farias, 2024).

O princípio federativo, e conseqüentemente o Estado Federal, encontram sua essência na preservação e garantia da diversidade regional e da pluralidade. Esses elementos são fundamentais para assegurar a coesão e a representatividade dentro do território estatal. A descentralização do exercício do poder é o pilar que sustenta essa visão, permitindo que diferentes regiões expressem suas necessidades, suas identidades e seus interesses de forma autônoma (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2018). Esse entendimento é compartilhado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, que reforça a importância da divisão de competências para garantir a autonomia dos entes federados e a eficiência do sistema jurídico. O STF sustenta que a correta repartição de competências é fundamental para o equilíbrio federativo, assegurando que cada esfera de governo possa atuar de maneira independente e adequada às suas necessidades específicas, fortalecendo assim a estrutura do Estado de Direito (Brasil, 2019).

Nesse cenário, importa esclarecer que a divisão da competência legislativa é resultado da forma de Estado adotada pelo Constituinte, que fundamenta o Estado federativo brasileiro (Farias, 2024), exigindo um alto nível de harmonia para regulamentar interesses maiores e regionais, tutelados pela autonomia de cada ente<sup>29</sup>. A união dos entes é necessária para criar um poder central que possa garantir a estabilidade no exercício de poder, mas sem que isso importe na supressão da autonomia das partes que compõem o governo central (Hamilton; Madison; Jay, 1978). Na verdade, é possível afirmar que o compartilhamento dessas competências é essencial para a descentralização em favor dos poderes periféricos (Streck; Moraes, 2018), oportunizando um tecer desse sistema normativo por todos os entes da federação. Desse modo,

---

<sup>29</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988a).



a distribuição constitucional da competência legislativa<sup>30</sup> entre a União<sup>31</sup>, Estados, Distrito Federal e Municípios traduz a responsabilidade que esses entes e órgãos públicos possuem perante a sociedade, entre si e na esfera internacional (Farias, 2007). Essa distribuição permite a criação de normas que atendam aos objetivos estabelecidos na Constituição. A própria Lei Fundamental traduz o pacto de que os interesses centrais e regionais devam convergir em um benefício coletivo (Streck; Moraes, 2018). Nesse contexto, percebe-se uma previsibilidade na atuação de cada ente no exercício de sua competência, seja central ou periférica, garantindo que cada atuação seja previamente normatizada, promovendo um diálogo horizontal e coerente.

O estudo realizado pelo professor Ulisses Schwarz Viana (2019, p. 256) traz um debate acerca da repartição de competências, inerente ao federalismo, pela visão do filósofo Niklas Luhmann, quando este identifica o Estado com sendo “centro de atribuições”, com dada maleabilidade para serem utilizadas tanto na política quanto no direito. Assim, forma-se o paradoxo da federação: um poder central reserva para si competências, além de coexistir com a pluralidade dos poderes regionais e locais, formando uma unicidade, em que a Constituição lhes serve como equilíbrio dessa coexistência (Viana, 2019). Ao se indicar o federalismo como sendo uma “integração sem totalidade”, interpreta-se como sendo a não afetação da autonomia dos entes na divisão dos poderes e competências quando de sua contribuição para a formação do poder central.

Fazendo uma necessária digressão, há dois tipos de competências: a administrativa e a legislativa. Ainda que a competência administrativa não seja o objeto da presente dissertação, é relevante mencionar que a externalização dessa capacidade ocorre pelas funções executivas e administrativas dos entes, com o uso de instrumentos de comando e políticas públicas, com fundamento substancial no poder de polícia (Farias, 2024). A adoção do modelo de federalismo cooperativo (leia-se administrativo) pressupõe a igualdade e o equilíbrio dentro de um complexo sistema de repartição constitucional de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Esse modelo busca harmonizar a distribuição de responsabilidades e poderes, promovendo uma colaboração eficiente entre os diferentes níveis de governo para alcançar objetivos comuns e garantir o desenvolvimento uniforme e sustentável em todo o território nacional.

---

<sup>30</sup> A Constituição dispõe dessas competências nos artigos: 21, 22, 23, 24, 25, § 1º, 30 e 32, § 1º.

<sup>31</sup> É importante esclarecer que a União é uma unidade federativa, que, em conjunto com os estados, Distrito Federal e os municípios, forma o Estado Federal. Como ensina José Afonso da Silva (2005, p. 492), a Federação é o resultado dessa congregação.

Ao assegurar um equilíbrio na divisão de competências, o federalismo cooperativo fortalece a coesão federativa e contribui para a efetividade das políticas públicas (Silva, 2009). Não obstante, sabendo-se que o regulamento do exercício da função administrativa decorre da competência legislativa, um ato sem o outro poderia incorrer num descompasso federativo (Farias, 2024), o que corrobora a importância de um sistema normativo coerente até mesmo na perspectiva administrativa. Sem antecipação do tema, até porque a competência legislativa concorrente será mais detalhada a seguir, é possível perceber a justaposição entre as competências legislativas e administrativas, principalmente quando em matéria ambiental há implicações sobre a responsabilidade criminal ou civil, cujas temáticas são de competência privativa da União (Brasil, 1988a, art. 22, I), remanescendo, em concorrência com os demais entes, o regramento da ordem administrativa pelo exercício da competência legislativa (Ferreira Filho, 2012). Assim, a expressão da cooperação administrativa dos entes se encontra no art. 23<sup>32</sup> da Constituição (Brasil, 1988a), com incisos aplicáveis à proteção do meio ambiente, a bens nacionais e a condições salubres e dignas de moradia.

Retornando ao objeto de investigação, a competência legislativa é considerada uma das mais importantes no sistema de separação de poderes, correspondendo à capacidade do ente público de elaborar leis dentro dos limites estabelecidos pela Constituição. A principal função do exercício dessa competência, além da criação de normas, é a organização do ordenamento jurídico (Ferreira Filho, 2012). O Estado Democrático de Direito, dentre outros princípios, adota a legalidade como forma de uma mínima previsibilidade de proteção, exatamente para inibir o descompasso no exercício de suas competências, de modo que sua aplicação tenha como consequência melhorias mínimas à toda sociedade, pois a lei é tida como instrumento de ação concreta do Estado (Streck; Morais, 2018). À medida que cada ente tem o poder de autolegislação e auto-organização, podem surgir múltiplas normas aplicáveis a uma mesma situação, gerando possíveis conflitos. Isso justifica a necessidade de atribuir competências para formar um conjunto de normas harmonioso.

Segundo o Supremo Tribunal Federal, quando houver incerteza sobre a competência legislativa em normas que envolvem múltiplos temas, deve-se adotar uma interpretação que

---

<sup>32</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (Brasil, 1988a).

preserve a autonomia dos entes menores na regulamentação de matérias específicas (*presumption against preemption*). O federalismo, como mecanismo de descentralização política voltado à realização de direitos fundamentais, permite que os entes menores mantenham sua capacidade normativa na ausência de uma lei federal ou estadual que, de maneira explícita, adequada, necessária e razoável, exclua essa competência (*clear statement rule*). Portanto, se não houver uma norma federal clara que remova a presunção de competência dos entes menores para assuntos de interesse comum e concorrente, estados e municípios possuem, dentro de suas esferas de atuação, a competência para legislar (Brasil, 2017).

A competência legislativa se desdobra em diversas categorias: remanescente, exclusiva, privativa, concorrente, suplementar e reservada. A competência remanescente atribuída aos estados, prevista no § 1º do art. 25 da Constituição da República de 1988, permite que legislem sobre matérias não vedadas. A exclusiva, reservada aos estados e municípios, está disposta no § 2º do art. 25 e no inciso I do art. 30 da CF (Brasil, 1988a) e garante que legislem sobre determinados assuntos, sem possibilidade de delegação. Já a competência privativa da União, regida pelo art. 22 da Constituição, permite delegação ou suplementação, desde que atendidos os requisitos legais. Por sua vez, a competência concorrente, atribuída à União, ao Estados e ao DF, com primazia da União para legislar sobre normas gerais, é estabelecida no art. 24 da CF (Brasil, 1988a)<sup>33</sup>.

A exclusão dos municípios da competência legislativa concorrente, especialmente no âmbito do direito urbanístico e ambiental, evidencia uma contradição no federalismo brasileiro. A Constituição atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar de forma concorrente sobre temas como direito urbanístico e ambiental. Contudo, os municípios, que lidam diretamente com a implementação dessas políticas e suas consequências, têm competência apenas administrativa, sem participação relevante na formulação legislativa dessas áreas. Essa limitação é preocupante, pois, estando mais próximos da população e do território, os municípios estão em posição privilegiada para identificar e solucionar desafios locais relacionados ao uso do solo, preservação ambiental e desenvolvimento urbano sustentável. Ao serem excluídos da competência legislativa concorrente, ficam restritos à

---

<sup>33</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...] (Brasil, 1988a). Além das matérias indicadas no art. 24 da CF, há competência concorrente no art. 22 IX, XXI, XXIV e XXVII, art. 21, XX e XXI. art. 61, §1º, d, art. 146 e no art. 236, § 2º, todos da CF.

execução de normas estabelecidas por esferas superiores, sem a autonomia necessária para adaptá-las às suas realidades específicas.

Por sua vez, a competência suplementar, que permite aos entes a complementação de normas gerais ou suprimento de omissões, é tratada nos §§ 2º e 3º do art. 24 e no inciso II, do art. 30, da CF (Farias, 2007). Apesar de inexistir um rol de competências privativas dos estados, caberá a matéria quando não forem exclusivas da União e dos municípios (Freitas, 2021)<sup>34</sup>. Importa esclarecer que a competência concorrente, prevista no art. 24 da CF (Brasil, 1988a), abrange as matérias correlatas a esta dissertação, como Direito Ambiental e Direito Urbanístico. Isso justifica o enfoque deste estudo na técnica de repartição vertical de competências (concorrente), que distribui o poder de legislar sobre um assunto entre diferentes níveis. Dessa forma, são aplicadas as competências supletiva e complementar, permitindo que estados e municípios legislem em nome de seus interesses regionais e locais, respectivamente.

A finalidade desse arranjo concorrencial é permitir que estados e municípios defendam seus interesses, considerando as particularidades de cada região e localidade e descentralizando o poder federal. Isso ocorre, no entanto, sem comprometer a competência da União em estabelecer as regras gerais que se aplicam em todo o território nacional (Wienke; Lunelli, 2022). Isso favorece a coordenação no tratamento de questões por diversos entes federativos (Ferreira Filho, 2012). Assim, a União será responsável pela edição de normas gerais, enquanto os demais entes, como os estados e municípios, serão encarregados de detalhar a lei e suplementar a legislação federal e estadual, o que ocorre quando é necessário preencher ou corrigir lacunas, falhas ou omissões (Canotilho, 2018).

A legislação concorrente proporciona aos estados um espaço para exercerem sua competência, permitindo que o ordenamento jurídico reflita as peculiaridades específicas. Da mesma forma, isso se aplica aos municípios, que podem atender às suas necessidades locais. Com a repartição concorrente, surge um novo ordenamento jurídico dentro do Estado Federal: o ordenamento misto. Esse sistema é formado pela participação tanto do titular do ordenamento central quanto dos titulares dos ordenamentos parciais, promovendo uma colaboração que resulta em uma legislação mais diversificada e adaptada às diversas realidades regionais, mas que promova um equilíbrio no poder legislativo. Isso contribui para uma maior eficiência e adequação das leis, garantindo que reflitam com maior fidelidade a diversidade socioeconômica e cultural do país (Horta, 2010).

---

<sup>34</sup> O autor utilizou como fundamento os §§ 2º e 3º, do art. 24 e o inciso II, do art. 30, da CF.

A estrutura das competências legislativas no federalismo brasileiro foi reformulada com base no princípio da predominância do interesse, o que trouxe significativas implicações para a organização e distribuição de poder entre os entes federativos. Em termos gerais, os integrantes do Estado Federal terão a prioridade na edição de normas que tenham correlação direta com seus interesses; quanto mais limitadas a espaços e situações, mais essa legitimidade recai aos entes periféricos. Portanto, sendo questões de interesse nacional e geral, caberá à União a competência para legislar; aos estados, quando o tema for de interesse regional; e aos municípios, se o interesse for local (Silva, 2005). Na doutrina, é possível identificar uma divisão da competência suplementar dos Estados, Distrito Federal e Municípios em duas situações. A primeira é a competência complementar, que visa aperfeiçoar uma norma geral já existente, adaptando-a aos interesses específicos do ente que a edita. A segunda é a competência supletiva, que se refere à criação de normas próprias quando não há uma norma federal existente (Moraes, 2009).

A complexidade aumenta para temas que transitam entre esses interesses, sendo possível afirmar que se há um reflexo à nação, certamente haverá a participação da União, ainda que indispensável a participação dos demais entes para aperfeiçoamento e efetividade da norma geral. Esse norte divisor foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2020b), no Recurso Extraordinário no 1.247.930-AgR/SP, julgado em 13 de março de 2020. Nos termos da decisão, essa reformulação ampliou as hipóteses de competências concorrentes, promovendo uma maior flexibilidade e adaptabilidade na criação de normas que atendam às diversas realidades locais e regionais. Um aspecto crucial dessa mudança foi o fortalecimento do município como um polo gerador de normas de interesse local<sup>35</sup>. Com essa ampliação de competências, os municípios passaram a ter um papel mais proeminente e autônomo na formulação de políticas públicas, refletindo suas especificidades e necessidades próprias. Essa descentralização normativa busca equilibrar a atuação legislativa entre os diferentes níveis de governo, promovendo uma governança mais eficiente e próxima do cidadão, ao mesmo tempo em que respeita a diversidade do território brasileiro.

A decisão reforça que, para alcançar um nível de desenvolvimento sustentável nas cidades, os municípios deveriam participar da trama legislativa no campo urbanístico-ambiental, ao menos em caráter suplementar, a fim de adequar as normas gerais às suas realidades e demandas locais. A ausência de competência legislativa concorrente para os municípios não apenas desconsidera sua importância no processo de governança local, mas

---

<sup>35</sup> Competência designada no “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]” (Brasil, 1988a).

também compromete a efetividade das normas ambientais e urbanísticas, que muitas vezes são elaboradas de forma genérica e distante da realidade concreta vivida nas cidades. Assim, seria mais coerente com o princípio da subsidiariedade, que permeia o federalismo, atribuir aos municípios uma participação mais ativa na formulação legislativa dessas áreas essenciais ao bem-estar da população.

De qualquer forma, é importante observar que, caso surja uma norma geral (Brasil, 1988a, art. 24, § 4º) após a existência de uma norma criada pelo exercício da competência plena e essa nova norma geral entre em conflito direto com a legislação estadual ou municipal, prevalecerá a norma geral (Freitas, 2021), mesmo que a norma anterior tenha sido justificada pelo interesse do ente que a editou. Como exemplo, suscita-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade 7007 MC-Ref/ Bahia/BA, Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta De Inconstitucionalidade, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski (Brasil, 2021f), que provocou a Corte Constitucional a sanar possíveis conflitos de competência, quando há atuação dos estados e dos municípios na proteção da zona costeira. No caso, afastou-se a competência legislativa suplementar, mesmo diante de um interesse regional e um interesse local em evidência.

Em outra medida, mas correlacionando o interesse maior em detrimento do direito constitucional de propriedade, é a expropriação de imóveis rurais realizada pela intervenção do Estado na propriedade privada para fins de reforma agrária (Brasil, 1995c) ou a execução da atividade expropriatória pela União inclusive na zona costeira<sup>36</sup>. Isso porque a ordem constitucional exige do particular que seu domínio seja exercido de modo que haja a preservação do meio ambiente<sup>37</sup> e, em caso de violação, incube ao Poder Público a preservação da integridade ambiental autorizando os atos expropriatórios. Em consonância, em conflitos de leis sobre questões ambientais, a jurisprudência do STF (Brasil, 1997c) mitigou o direito de propriedade em favor da proteção especial conferida à Floresta Amazônica, considerada patrimônio nacional juntamente com a zona costeira. Nesse caso, ficou decidido que uma lei ordinária, originada por medida provisória, poderia prevalecer sobre um direito disposto na

---

<sup>36</sup> Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei (Brasil, 1988a).

<sup>37</sup> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Brasil, 1988a).

própria Constituição (direito de propriedade), dada a relevância da preservação do meio ambiente, também protegido pela Lei Maior.

A diversidade regional enriquece o tecido social de uma nação. Cada região possui sua própria cultura, história, economia e desafios específicos. Ao reconhecer e preservar essa diversidade, o Estado Federal promove o respeito à identidade de cada comunidade, garantindo que suas necessidades sejam atendidas (Anderson, 2009). Diante do tamanho da zona costeira brasileira, compreendida na extensão de 24 estados, de norte a sul do país, há diversas realidades regionais que precisam ser consideradas em suas particularidades, embora permaneça um interesse central em sua proteção e em seu desenvolvimento. Conforme interpretação da Corte Suprema, o art. 225, § 4º, da Constituição deve ser harmonizado com o conjunto de normas existente que visa essa proteção (Brasil, 1995b), justificando a compreensão sobre a divisão das competências legislativas.

Como um fundamento crucial da presente pesquisa, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a competência legislativa concorrente estabelece um condomínio legislativo entre a União e os estados-membros. Esse entendimento ressalta a interdependência e a necessidade de cooperação entre os diferentes níveis de governo na formulação de normas e políticas públicas. A concepção de um condomínio legislativo implica que tanto a União quanto os estados possuem a capacidade de legislar sobre determinados assuntos, devendo essa atuação ser harmonizada para evitar conflitos e sobreposições normativas. Dessa forma, o STF reforça a importância do diálogo e da coordenação entre os entes federativos, visando à construção de um sistema jurídico coeso e eficiente (Brasil, 2018b). Este reconhecimento também sublinha a relevância da competência legislativa concorrente como um mecanismo de equilíbrio federativo, permitindo que as unidades da federação adaptem as normas às suas realidades específicas, sem perder de vista os princípios e as diretrizes estabelecidos pela legislação nacional. Portanto, é possível considerar que a concorrência para legislar serve de ponte estratégica para equilibrar a descentralização adotada pela forma do Estado brasileiro (Canotilho, 2018).

Quando uma região, como uma orla urbanizada, requer proteção constitucional do meio ambiente e do desenvolvimento urbano, surge a necessidade de complementação por parte dos estados e suplementação pelos municípios. Isso levanta a questão de qual norma deve prevalecer ou coexistir em um espírito de cooperação (se for possível). Esta dissertação se debruça sobre como as Constituições dos estados costeiros e as Leis Orgânicas das capitais litorâneas harmonizam a proteção ambiental com o desenvolvimento urbano, especialmente no tocante ao direito de construir na orla. Examina-se a compatibilidade das regulamentações

construtivas presentes nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas com o conjunto de normas constitucionais de proteção ambiental e urbanística da zona costeira, buscando constatar a existência de harmonização eficiente, que assegure tanto a preservação ambiental quanto um desenvolvimento urbano sustentável, bem como destacando o entrelaçamento indissociável do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico neste condomínio legislativo.

Assim, no primeiro momento será apresentada a distribuição da participação dos entes na produção legislativa em matéria ambiental e urbanística. Por último, partindo da existência de um condomínio legislativo, será analisado como a integração de normas com temas distintos protege e promove o desenvolvimento da zona costeira.

## 2.1 A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS EM MATÉRIA AMBIENTAL

O art. 24 da Constituição da República verticalizou a competência em matéria ambiental, distribuindo responsabilidades e atribuições normativas de modo concorrente entre União, Estados e o Distrito Federal. Essa estrutura abrange, entre os temas pertinentes ao presente debate, desde a proteção da fauna e flora até a preservação do patrimônio histórico e cultural, dada a importância do meio ambiente como um direito fundamental (Brasil, 1988a, art. 225).

Nesse contexto, a União detém a competência para estabelecer normas gerais (Brasil, 1988a, art. 24, § 1º), enquanto aos estados é conferida a competência suplementar (Brasil, 1988a, art. 24, § 2º), possibilitando a adaptação das legislações estaduais às peculiaridades regionais. Adicionalmente, na ausência de normas federais, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercem plenamente a competência legislativa (Brasil, 1988a, art. 24, § 3º), garantindo autonomia para legislar sobre normas gerais. A competência dos municípios, nos termos do art. 30 da CF, permite-lhes legislar sobre assuntos de interesse local, conferindo-lhes a prerrogativa de suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Os estados e municípios têm a liberdade de elaborar medidas que atendam às demandas específicas de suas populações e ecossistemas, desde que estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela legislação federal. Assim, o Constituinte espera que, por meio da colaboração em todos os níveis, seja viável estabelecer uma uniformidade de proteção nas normas gerais e suplementares em matéria ambiental que integram o condomínio legislativo ambiental brasileiro.

Esse condomínio legislativo ambiental no sistema brasileiro é considerado como um dos mais avançados na concorrência internacional pela proteção ecológica (Farias, 2024). Contudo,



as fronteiras entre normas gerais de competência federal e a competência suplementar estadual apresentam particularidades significativas no contexto ambiental, que por vezes conflitam entre si, apresentando uma norma local de nível mais restritivo que a norma geral, sem que haja qualquer regulamentação acerca desses embates normativos (Wienke; Lunelli, 2022). De certo modo, é possível localizar nesse cenário que a preexistência de uma norma que tem por objetivo traçar diretrizes gerais serve como limite para a atuação legislativa dos entes periféricos sobre a proteção tutelada pela norma dita geral. A complexidade surge da falta de clareza sobre o que constitui uma norma geral, o que por sua vez dificulta a identificação da competência da União. Somente após essa definição é possível verificar a participação suplementar dos demais entes federativos.

Entende-se que as normas gerais ambientais tutelam interesses coletivos, especialmente quando a proteção do meio ambiente possui um caráter difuso e é essencial à vida. Essas normas, ao abrangerem a defesa de um bem comum, atendem a uma necessidade intrínseca da sociedade de preservar o equilíbrio ecológico, garantindo também a qualidade de vida das futuras gerações. Ao estabelecer princípios fundamentais, as normas gerais não devem abordar assuntos específicos, pois sua função é orientar de maneira harmônica o que se pretende proteger (Lobo, 1989). Desse modo, em matéria ambiental, a norma geral tende a reconhecer a edição de normas mais refinadas, adaptadas à realidade que se pretende proteger (Farias, 2007). Isso não implica em uma sobreposição vertical de normas ou em invasão de competências, pois respeita as esferas de atuação de cada ente federativo. Essa abordagem visa construir um sistema legislativo inclusivo e participativo, com o objetivo de fortalecer a proteção dos direitos fundamentais por meio de uma estrutura normativa coesa e eficaz. Contudo, é necessário um estudo mais aprofundado sobre os efeitos de uma norma geral que apresenta o nível de especificidade esperado de uma norma editada com base no interesse local de um ente periférico. Diante da vasta extensão territorial do Brasil, as especificidades indicadas em normas da União podem dificultar sua aplicação em regiões específicas, uma vez que na elaboração dessas leis não foram consideradas as características particulares dessas regiões. Paulo Affonso Leme Machado (2012, p. 146) reconhece a inexistência de um conceito de norma geral, mas elucida que sua extensão não está necessariamente associada a todo o território nacional. Ela pode ser considerada norma geral mesmo quando aplicável apenas ao ecossistema da zona costeira (Brasil, 1988a, art. 225, § 4º), enquanto os entes periféricos atuam dentro dos parâmetros mínimos já estabelecidos, se valendo do princípio da prevenção e da precaução (Farias, 2007).

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente estabelece a norma geral federal que define a estrutura básica da política ambiental no Brasil. Esta lei permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adaptem suas legislações às particularidades ambientais locais, através do exercício da competência legislativa complementar (Brasil, 1981a, art. 6º, § 1º e § 2º). Noutro turno, a PNMA indicou de forma expressa que os estados são responsáveis pela elaboração de normas supletivas e complementares em matéria ambiental.<sup>38</sup> Para a zona costeira, especificamente, existe o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Brasil, 1988b), consubstanciado na Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que não só institui o plano no ordenamento jurídico brasileiro, mas também estabelece regras gerais, que são de observância obrigatória por cada nível da federação na criação de seus respectivos planos de gerenciamento costeiro, e normas que tenham como finalidade planejar o seu uso e ocupação (Machado, 2012). O que se percebe da norma geral é que toda complementação tem o objetivo de alinhar as normas subsequentes ao propósito pretendido e tutelado pela norma geral, garantindo assim uma abordagem coesa e coordenada na proteção ambiental. A importância desse conjunto normativo se faz sentir na ausência de um plano de gerenciamento em nível nacional, quando outras normas federais, estaduais e municipais precisam ser observadas ao planejar a construção e ocupação da zona costeira (Machado, 2012).

Várias legislações federais refletem essa integração entre questões ambientais e urbanísticas ao abordar questões como o zoneamento industrial, a proteção de áreas de preservação permanente e a gestão de recursos hídricos. Tais normas não apenas regulam o desenvolvimento urbano, mas também garantem a conservação do meio ambiente, promovendo um equilíbrio vital entre progresso e sustentabilidade. Nesse contexto, é crucial examinar como esses marcos legais se complementam e influenciam a organização do espaço urbano, assegurando que o crescimento das cidades ocorra de forma harmoniosa e responsável. Entre essas legislações, destacam-se: a Lei nº 6.803/1980, que regulamenta o zoneamento industrial em áreas críticas de poluição; a Lei nº 6.938/1981, que introduz a Política Nacional do Meio Ambiente e o licenciamento ambiental para empreendimentos potencialmente degradadores; a Lei nº 9.605/1998, que aborda crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural; a Lei nº 4.771/1965 (Código Florestal), com ênfase nas Áreas de Preservação Permanente – APP aplicáveis a zonas urbanas; a Lei nº 9.985/2000, que organiza o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, incluindo áreas protegidas em perímetros urbanos; a Lei nº 9.433/1997,

---

<sup>38</sup> Art. 6º, § 1º. Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA (Brasil, 1981a).

referente à gestão dos recursos hídricos; e a Lei nº 12.305/2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Adicionalmente, a Lei nº 11.445/2007, que define diretrizes nacionais para o saneamento básico, também exerce influência significativa nesse contexto.

Com a promulgação da Constituição da República, a redemocratização determinou que todos os estados elaborassem suas respectivas constituições no prazo de um ano<sup>39</sup>. Partindo da autorização constitucional para legislar em matéria ambiental, os estados não apenas estavam autorizados a incluir disposições sobre proteção ambiental em suas constituições, mas também tinham o dever constitucional de zelar pela proteção do meio ambiente (Brasil, 1988a, arts. 23, VI e VII, 183, 186, II, 200, VIII, 216, V e 225). Assim, ao incorporarem essa proteção em suas constituições<sup>40</sup>, os Estados estabelecem uma ordem normativa que orienta a elaboração de todas as leis estaduais subsequentes. Essa hierarquia normativa assegura que a legislação estadual esteja em conformidade com a ordem constitucional maior, o que Mazzei (2004, p. 42) denomina como "compatibilidade vertical constitucional". O autor indica que a tutela ambiental pelas constituições estaduais visa garantir a eficácia da proteção pretendida pela Constituição da República, funcionando como um reforço normativo por todas as unidades federativas.

Embora as seções seguintes desta dissertação tratem especificamente das constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios que preveem normas construtivas para a proteção da zona costeira, alguns exemplos de tratamento ambiental nas constituições estaduais merecem destaque. A Constituição da Paraíba (art. 227, parágrafo único, IX) e a do Rio de Janeiro (art. 265, II) classificam as praias como áreas de preservação permanente. Além disso, os projetos de loteamento em Alagoas exigem licenciamento do órgão estadual, com o objetivo de garantir a proteção ambiental (art. 217, § 1º, da Constituição de Alagoas). Já o Maranhão (art. 241 da Constituição do Maranhão) e o Piauí (art. 239 da Constituição do Piauí) consideram a zona costeira como área de grande interesse ecológico, cuja utilização depende de autorização do poder público, para fins de defender o meio ambiente. O Rio Grande do Norte, por sua vez, tem a zona costeira como objeto de zoneamento econômico-ecológico, para que os

---

<sup>39</sup> Art. 11 do ADCT: "Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta" (Brasil, 1988a).

<sup>40</sup> O Estado da Bahia possui seção expressa em sua Constituição acerca dessa competência: "Art. 11, VIII: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, preservando as florestas, a fauna e a flora". Além disso, dispõe em seu art. 212 um capítulo apenas para o meio ambiente: "Ao Estado cabe o planejamento e a administração dos recursos ambientais para desenvolver ações articuladas com todos os setores da administração pública e de acordo com a política formulada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente" (Bahia, 1989).

empreendimentos que importem agressão ambiental possam resultar em algum tipo de compensação pelo dano causado<sup>41</sup>.

Portanto, aos estados cabe legislar em matéria ambiental, desde que observadas as normas gerais editadas pela União, sob pena de gerar conflito de competência, em patente inconstitucionalidade da lei estadual. Em já mencionado referendo de medida cautelar na ADI nº 7007 MC-Ref /BAHIA/BA, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 04 de novembro de 2021, com publicação seguinte em 23 de fevereiro de 2022, o STF reconheceu a invasão do estado da Bahia na competência legislativa da União ao aprovar uma lei que delegava de forma genérica aos municípios baianos a “emissão de licenças ambientais e autorizações para supressão de vegetação em áreas de Mata Atlântica e Zona Costeira”, sem observar os requisitos mínimos de proteção estabelecidos na legislação nacional, a Lei nº 11.428/2006 (Brasil, 2021f). A decisão encontrou correspondência no art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>42</sup>, quando da análise de seu objeto analisou a finalidade social da norma.

A distinção entre norma geral e norma genérica visa impedir que qualquer forma de degradação ambiental seja legitimada (Farias, 2007). Essa diferenciação é crucial para garantir que as normas gerais estabelecidas possam abranger especificamente as características e necessidades ambientais de diferentes regiões ou ecossistemas, assegurando uma proteção eficaz e adequada ao meio ambiente. Por outro lado, as normas genéricas não trazem conteúdo com capacidade de nortear o sistema normativo. No contexto, em brevíssimo resumo, o STF entendeu inconstitucionais leis editadas pelo Estado da Bahia que traziam dispositivos genéricos ao delegar competências ambientais importantes aos seus municípios, sob o fundamento da proteção dada pela Constituição da República na tutela de um bem coletivo (Brasil, 2021f):

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE E DE PROTEÇÃO À BIODIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. ARTS. 19, PARÁGRAFO ÚNICO, E 139, § 2º, DA LEI 10.431/2006, NA REDAÇÃO DA LEI 13.457/2015, AMBAS DAQUELE UNIDADE FEDERADA. APARENTE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO, DA PREVENÇÃO E DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO EM MATÉRIA AMBIENTAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE MEIO AMBIENTE (CF, ART. 24, VI). PROTEÇÃO

---

<sup>41</sup> Art. 152. A Mata Atlântica, a Zona Costeira, a Chapada do Apodi e as Serras de Portalegre e Martins são objeto de zoneamento econômico-ecológico que especifique compensações quanto a empreendimentos de relevante importância para a economia estadual e que importem em qualquer forma de agressão ambiental (Rio Grande do Norte, 1989).

<sup>42</sup> Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum (Brasil, 1942).

CONSTITUCIONAL DA MATA ATLÂNTICA E DA ZONA COSTEIRA (CF, ART. 225, § 4º). MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. I – A controvérsia não envolve mera afronta à legislação federal. **O que está em debate é a possível invasão da competência legislativa da União, em hipótese concorrente com os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24, V e XII, da CF), a ensejar a análise de eventual e direta ofensa às regras constitucionais de repartição da iniciativa para projetos de lei.** II- As alterações promovidas pela Lei 13.457/2015, do Estado da Bahia, possibilitaram a expedição de delegações genéricas para os municípios baianos emitirem licença ambiental e autorização de supressão de vegetação em área de Mata Atlântica e de Zona Costeira, independentemente do estágio de regeneração, alterando o regramento geral nacional, previsto na Lei 11.428/2006, sem observar os princípios da precaução, da prevenção e da proibição de retrocesso em matéria de Direito Ambiental. **III – Nos termos do art. 225, § 4º, da Constituição, a Mata Atlântica e a Zona Costeira são patrimônio nacional, tratando-se de biomas especialmente protegidos, cuja utilização deve dar-se na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.** IV – Cautelar referendada para suspender, até julgamento final, a eficácia dos arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei 10.431/2006, na redação da Lei 13.457/2015, ambas do Estado da Bahia, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999. (Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) de nº 7007 MC-Ref /BAHIA/BA, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 04/11/2021, com publicação seguinte em 23/02/2022)

O instrumento normativo designado pela Constituição Federal, em seu art. 29, para a organização política e administrativa dos municípios brasileiros é a lei orgânica<sup>43</sup>. Ante a estrutura da federação, é possível situar no condomínio legislativo que as leis orgânicas são as Constituições dos Municípios. Da mesma forma que ocorreu com os estados, a Câmara Municipal deve realizar a criação da Lei Orgânica do seu Município<sup>44</sup>, conferindo-lhe uma posição singular dentro do ordenamento jurídico municipal. Para garantir sua conformidade com as Constituições Federal e Estadual, a lei orgânica deve seguir o princípio da simetria, ajustando-se aos princípios e normas fundamentais dessas esferas superiores. Além disso, embora seja uma lei em sentido formal e material, está sujeita ao controle de constitucionalidade, o que assegura que suas disposições respeitem os limites constitucionais explícitos. Dessa forma, é vedado à lei orgânica tratar de temas próprios de legislação ordinária, como questões financeiras, criação de entidades municipais ou concessão de benefícios a servidores públicos, resguardando assim a autonomia municipal dentro dos parâmetros constitucionais estabelecidos (Canotilho, 2018).

A atuação dos municípios na legislação ambiental, embora não esteja explicitamente prevista na competência constitucional estabelecida no art. 24, I da Constituição Federal,

<sup>43</sup>Art. 29. O Município rege-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

<sup>44</sup>Parágrafo único, do art. 11, do ADCT: “Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual” (Brasil, 1988a).

encontra respaldo na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Brasil, 1981a), que estabelece competência expressa para suplementar ou complementar as normas dos demais entes federativos.<sup>45</sup> O tema foi pacificado pelo STF, ao entender que a restrição do uso de material herbicida pode ser regulada por lei municipal, considerado o interesse local (Brasil, 2022e).

Portanto, cabe aos municípios legislar sobre questões de interesse predominantemente local, devendo-se adequar à legislação federal e estadual. Essa competência permite que os municípios respondam às necessidades específicas de suas comunidades, garantindo uma legislação que reflita as particularidades locais. Ao mesmo tempo, é essencial que essa legislação municipal esteja em consonância com as normas federais e estaduais, assegurando a harmonia no ordenamento jurídico e a eficácia das políticas públicas em todo o território. No entanto, o exercício dessa competência não legitima os municípios a editar leis baseadas no interesse local, se estas contrariam as disposições do estado em que estão inseridos ou as normas gerais da União (Freitas, 2021). Corroborando este posicionamento, há o tema de repercussão geral nº 145 do STF<sup>46</sup>, o qual estabelece que "O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.". Dessa forma, os municípios exercem sua autonomia dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal e pela respectiva Constituição Estadual, contribuindo para a descentralização do poder e a melhor aplicação das leis, conforme as realidades locais e em colaboração com os demais entes federativos.

No entrelaçamento das questões urbanas e ambientais, percebe-se que as normas voltadas para a proteção da paisagem urbana têm um impacto direto na preservação do meio ambiente, contribuindo para seu equilíbrio, conforme estabelecido constitucionalmente. Isso reforça a legitimidade municipal, ainda que de maneira indireta. Esse entendimento foi confirmado pelo STF no Agravo Regimental nº 799.690 no Agravo de Instrumento, quando o

---

<sup>45</sup> Art 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei. Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: § 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA. § 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior. [...] (Brasil, 1981a).

<sup>46</sup> "Tema 145 - a) Competência do Município para legislar sobre meio ambiente; b) Competência dos Tribunais de Justiça para exercer controle de constitucionalidade de norma municipal em face da Constituição Federal" (Brasil, 2015c).

município de São Paulo editou a Lei Cidade Limpa, trazendo como reflexo indireto a proteção ambiental (Brasil, 2013b)<sup>47</sup>.

Esse cenário motiva a divisão das competências por matéria, tornando-se indispensável compreender, a seguir, essa estrutura legislativa em matéria urbanística. O próximo tópico abordará então a competência legislativa dos entes federativos no que se refere à ordenação e ao desenvolvimento urbano, explorando como a Constituição Federal distribui essas atribuições entre a União, os estados e os municípios e discutindo as implicações dessa divisão de competências para a formulação de políticas urbanísticas eficazes.

## 2.2 A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA URBANÍSTICA

A promoção de melhorias nas condições habitacionais e de saneamento básico é uma responsabilidade compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme preconizado pela Constituição (Brasil, 1988, art. 23, IX). Essas ações, que têm forte impacto na qualidade de vida e no desenvolvimento das áreas urbanas, estão diretamente relacionadas à matéria urbanística. Da mesma forma que foi discutido anteriormente em relação à competência ambiental, os estados têm a prerrogativa de legislar sobre normas gerais, na ausência da reserva da União, devendo aqui considerar o contexto regional de cada localidade.

O art. 24, I, da Constituição Federal elevou o Direito Urbanístico no debate constitucional, quando foi a única previsão constitucional a referenciá-lo como um ramo autônomo da ciência jurídica (Canotilho, 2018). Enquanto ciência e ramo do Direito Público, o Direito Urbanístico é responsável pela hermenêutica de suas normas e princípios, sendo possível um conceito mais objetivo: um conjunto de normas que visam, primariamente, à ordenação dos espaços e à consequente preservação da qualidade de vida (Silva, 2005).

Ainda, o art. 182 da Constituição de 1988 inaugurou um capítulo dedicado à política urbana, outra novidade na história constitucional do Brasil. Este artigo estabelece que a política de desenvolvimento urbano visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade

---

<sup>47</sup> “DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. PLANEJAMENTO URBANO. MEIO AMBIENTE E PAISAGEM URBANA. PUBLICIDADE E PROPAGANDA EXTERNA. POLUIÇÃO VISUAL. INTERPRETAÇÃO DA LEI MUNICIPAL PAULISTA 14.223/2006. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 15.6.2009. A matéria constitucional versada nos arts. 1º, IV, 5º, XIII, 22, XXIX, 87, IV, e 173, da Constituição Federal, não foi analisada pelas instâncias ordinárias, tampouco mencionada nos embargos de declaração opostos para satisfazer o requisito do prequestionamento. O acórdão recorrido assentou que a Lei Municipal 14.223/2006 - denominada Lei Cidade Limpa - trata de assuntos de interesse local, entre os quais, a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, com vistas a evitar a poluição visual e bem cuidar do meio ambiente e do patrimônio da cidade. Agravo regimental conhecido e não provido” (Brasil, 2013).

e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo implementada pelo Poder Público municipal conforme diretrizes gerais fixadas em lei federal. Segundo José Afonso da Silva (2008, p. 817), os arts. 182 e 183 da Constituição estabelecem que a propriedade urbana deve atender ao direito urbanístico para cumprir sua função social específica. Dessa forma, as funções urbanísticas visam proporcionar habitação, condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana, reforçando o compromisso com o desenvolvimento sustentável e integrado das áreas urbanas.

O conjunto normativo em matéria urbanística no sistema brasileiro se organiza em três categorias distintas, cada uma cumprindo um papel crucial no ordenamento e desenvolvimento das áreas urbanas. Em primeiro lugar, as normas de sistematização urbanística estruturam os instrumentos que organizam os espaços habitáveis, abrangendo o planejamento urbano, a ordenação do solo em geral e áreas de interesse específico. Em seguida, as normas de intervenção urbanística delimitam e impõem restrições ao direito de propriedade e à construção, visando orientar o uso responsável e equilibrado do espaço urbano. Por fim, as normas de controle urbanístico regulam a conduta dos indivíduos no que diz respeito ao uso do solo, estabelecendo diretrizes para atividades urbanísticas privadas, procedimentos de aprovação de urbanização, certificação de uso do solo e licenciamento para construção. Esses complexos normativos formam a base do direito urbanístico, garantindo a harmonia e a sustentabilidade no desenvolvimento das cidades, ao mesmo tempo em que protegem o interesse coletivo e a qualidade de vida dos cidadãos (Silva, 2008).

José Afonso da Silva (2008, p. 62), ao analisar as competências constitucionais, destaca uma distinção crucial, apontando para duas fontes principais das normas urbanísticas: a constitucional (Brasil, 1988a, art. 21, XX e XXI; art. 22, IX; art. 23, III, VI e IX; art. 24, 1, VI e VII e §§; art. 25, § 3º; art. 30, VI e IX e art. 182) e a infraconstitucional. Ele menciona ainda a inexistência de previsão de lei complementar federal em matéria urbanística, ressalvando que, por fundamento do art. 25, § 3º da CF, há a previsão de que os estados podem editar lei complementar para a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (Silva, 2008). Notavelmente, o conjunto infraconstitucional recebe um destaque especial nesta seção devido à concorrência entre os diversos entes federativos.

Da interpretação do texto constitucional, José Afonso da Silva (2008, p. 62), distingue dois tipos de normas urbanísticas: as normas gerais de direito urbanístico e as normas suplementares de direito urbanístico, que se originam dos artigos 24, inciso I, e §§ 1º e 30, inciso II. No contexto, cabe à União elaborar normas gerais de urbanismo e estabelecer o plano urbanístico nacional e planos urbanísticos macrorregionais (Brasil, 1988, art. 21, XX e XXI, e



art. 24, I, e § 1º). O sentido atribuído ao termo "geral" nessas normas implica que elas não estão autorizadas a esgotar os assuntos por elas tratados, devendo se restringir a uma abordagem orientada por princípios (Silva, 2008). Dessa forma, o principal regulamento da matéria urbanística no Brasil, por força dos art. 182 e 183 da CF, ocorreu pela edição da Lei nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade (Brasil, 2001)<sup>48</sup>.

Nesse contexto, as diretrizes estabelecidas pela União desempenham um papel crucial ao fundamentar a política nacional de desenvolvimento urbano, integrando-a à política nacional de desenvolvimento como um todo. Tais diretrizes não apenas proporcionam um quadro regulatório consistente, mas também asseguram que os entes tenham um papel ativo e coordenado por uma visão nacional estratégica e integrada (Silva, 2005). A ordem urbanística, conforme delineada pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), refere-se ao conjunto de normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana (Machado, 2012). Este conceito visa promover o bem coletivo, assegurar a segurança, manter o equilíbrio ambiental e garantir o bem-estar dos cidadãos. Em essência, a ordem urbanística orienta o planejamento e o desenvolvimento das áreas urbanas, estabelecendo diretrizes que buscam harmonizar o crescimento das cidades com a preservação dos recursos naturais e a qualidade de vida dos habitantes, conforme preceitos de interesse público e social.

A competência legislativa estadual em matéria urbanística abrange a elaboração de normas específicas para ordenação do território estadual, conhecidas como normas urbanísticas regionais. Essas normas atuam como complemento às diretrizes gerais estabelecidas pela União, conforme previsto no art. 24, I, e § 2º da Constituição Federal. Além disso, cabe aos estados a elaboração do plano urbanístico estadual, que define a organização espacial e o desenvolvimento urbano dentro de seus limites territoriais. Os estados também têm a prerrogativa de estabelecer planos urbanísticos regionais, destinados a coordenar o desenvolvimento em áreas específicas dentro de seu território. Esses planos podem ter natureza de planos de coordenação urbanística em uma determinada região, contribuindo para a harmonização do crescimento urbano e rural e para a promoção de políticas públicas alinhadas aos interesses regionais e locais (Silva, 2008). Portanto, em concorrência, os estados estão autorizados a editar normas suplementares sobre “defesa do solo” (Brasil, 1988a, art. 24, VI) e a “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico” (Brasil, 1988a, art. 24, VII), sem repetição das competências ambientais que trazem correlação direta com o

---

<sup>48</sup> Cabe aqui citar outras normas federais que fazem parte desse conjunto legislativo urbanístico, quais sejam: a Lei 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano; e a Lei 11.977/09, que trata da criação do Programa Minha Casa, Minha Vida e da regularização fundiária de assentamentos urbanos.

direito urbanístico e já foram tratadas anteriormente. Em agravos regimentais no Recurso Extraordinário nº 474922, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que os municípios, no exercício de suas competências constitucionais, devem observar as leis urbanísticas estabelecidas pelos estados, além daquelas sobre meio ambiente e proteção do patrimônio turístico e paisagístico (Brasil, 2012).

Em contrapartida, havendo norma editada pela União, os estados não poderão exercer a competência plena<sup>49</sup> autorizada pelo art. 24, § 3º da CF. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5675/MG, julgada pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal em 18 de dezembro de 2021, com publicação em 25 de janeiro de 2022, foi analisada a competência legislativa concorrente que envolvia a flexibilização da ocupação antrópica em Áreas de Preservação Permanente por meio de legislação estadual de Minas Gerais. A legislação federal já regulava exaustivamente a regularização e ocupação fundiária em APPs, e qualquer flexibilização por parte do estado mineiro violava essa competência, nos termos do art. 24 da Constituição Federal. A lei mineira, ao tentar flexibilizar essas ocupações, excedeu sua competência, resultando na declaração de inconstitucionalidade dos arts. 2º, III; 3º, II, “c”; e 17 da Lei nº 20.922/2013 do Estado de Minas Gerais (Brasil, 2021b).

A competência legislativa dos municípios em matéria urbanística é respaldada pela Constituição Federal, que lhes atribui o papel fundamental de desenvolver políticas que visem ao pleno exercício das funções sociais da cidade e ao bem-estar de seus habitantes, conforme estabelecido no art. 182. Isso inclui a responsabilidade pelo ordenamento adequado do território municipal, através do planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Essas atividades são conduzidas por meio da elaboração e implementação do plano diretor, como definido no art. 30, VIII. Ao contrário da competência suplementar dos estados em relação às normas federais, a competência dos municípios em assuntos urbanísticos é explicitamente prevista na Constituição, garantindo-lhes autonomia para adaptar suas políticas conforme as necessidades locais e promover um desenvolvimento urbano coeso e sustentável.

Como explicado em momentos anteriores, há um destaque especial na jurisprudência e na doutrina acerca da competência dos municípios<sup>50</sup> para legislar sobre o direito urbanístico, posto que sua participação não está indicada no art. 24, I da CF. Além de se reconhecer a

---

<sup>49</sup> Assim como tratado em matéria ambiental, quando surge legislação federal posterior à edição de normas estaduais ou municipais, haverá suspensão de sua eficácia naquilo que colidirem, por força do art. 24, §4º: “A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário” (Brasil, 1988a).

<sup>50</sup> Segundo José Afonso da Silva (2005, p. 644), na organização da federação, aos municípios só foram atribuídas as funções governamentais básicas: legislativa e executiva.

competência municipal para legislar em prol do ordenamento territorial, sob fundamento do art. 30 da CF, as normas editadas pela União e pelos estados devem observar o alcance de seus efeitos para que não reste prejudicada a competência municipal, como decidido pelo STF na ADI 478, de relatoria do min. Carlos Velloso<sup>51</sup>.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5696, Minas Gerais/MG, relatada pelo Ministro Alexandre de Moraes e julgada em 25 de outubro de 2019, observa-se como a Corte tem ressaltado o protagonismo dos municípios na contribuição, através do Plano Diretor, para questões urbanísticas (Brasil, 2019). O julgado destacou a importância do federalismo e do respeito às regras de distribuição de competência, abordando a Emenda nº 44/2000 à Constituição do Estado de Minas Gerais. Esta emenda dispensava a exigência de alvará ou licenciamento para o funcionamento de templos religiosos e proibia limitações de caráter geográfico à sua instalação. A decisão enfatizou ainda a competência concorrente para legislar sobre política urbana, ordenamento e ocupação do solo, conforme a Lei nº 10.257/2001 e as diretrizes gerais da política urbana, que atribuem aos municípios a responsabilidade pela edição dos planos diretores. O Supremo Tribunal Federal considerou que a norma impugnada desequilibrava a divisão de competências ao prejudicar a autonomia municipal e contrariar o regramento geral editado pela União. A verificação de requisitos para a concessão de alvarás e licenciamentos insere-se no Poder de Polícia, cuja atividade administrativa é de competência do Poder Executivo. A ação direta foi julgada procedente, reafirmando a necessidade de os entes federados observarem os limites de suas competências para garantir a eficácia das políticas urbanísticas e ambientais.

Os municípios possuem instrumentos normativos fundamentais para organizar a cidade. A autonomia municipal, fortalecida pela capacidade de auto-organização, é consolidada pela lei orgânica municipal (Silva, 2008). O conteúdo básico da lei orgânica é indicado pela própria Constituição da República (Brasil, 1988a), destacando-se o planejamento legislativo municipal (Brasil, 1988a, art. 29, XI e XII), que exige quórum qualificado para sua elaboração e alteração. Por tal razão, a lei orgânica é uma lei em sentido formal e material, estando, portanto, submetida ao controle de constitucionalidade. Deve observar a simetria com as disposições constantes na constituição do estado a que pertence o município e na Constituição Federal (Canotilho, 2018).

---

<sup>51</sup> “A criação, a organização e a supressão de distritos, da competência dos Municípios, faz-se com observância da legislação estadual (CF, art. 30, IV). Também a competência municipal, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano – CF, art. 30, VIII – por relacionar-se com o direito urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais (CF, art. 24, I). As normas das entidades políticas diversas – União e Estado--membro – deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional” (Brasil, 1996).

É interessante destacar que a jurisprudência do STF não admite a lei orgânica como parâmetro para o controle concentrado de leis ou atos normativos municipais, devido à ausência de dispositivo na Carta Maior.<sup>52</sup> Assim, só haverá controle abstrato, com fundamento no art. 125, § 2º (Brasil, 1988), quando atos normativos municipais violarem a constituição estadual. Portanto, quando qualquer lei orgânica ultrapassa os limites constitucionais de sua competência, poderá ser considerada ilegítima e inválida por decisão judicial (Silva, 2008).

Um exemplo da aplicação desses critérios no processo legislativo municipal é a Lei Orgânica do Município de Fortaleza, que explicitamente conferiu à Câmara Municipal a competência para "estabelecer normas urbanísticas, particularmente relativas ao zoneamento e ao loteamento", além de "legislar sobre o plano de desenvolvimento urbano" (Fortaleza, 2006, art. 33 e art. 34).

Outro exemplo significativo da aplicação dos critérios legislativos municipais é a Lei Orgânica do Município de Natal (Natal, 1990). Esta legislação determina que bens imóveis pertencentes a outros entes públicos, como a União e o Estado do Rio Grande do Norte, situados dentro do território municipal, estão sujeitos à legislação municipal, especialmente no que tange ao uso e ocupação do solo, perfil urbanístico, traçado urbano, e proteção ambiental e paisagística, independentemente de sua destinação (Brasil, art. 5º, §2º, 1990). O município detém competência privativa, comum e suplementar, o que inclui a realização da política urbana e a desapropriação de imóveis urbanos, conforme o art. 128 e parágrafos da Constituição Federal. A Câmara Municipal de Natal, com a sanção do Prefeito, possui a competência de legislar sobre todas as matérias de competência municipal, especialmente no que se refere ao plano diretor de uso do solo, compreendendo zoneamento urbano, regulamentação do uso do solo, normas edilícias, preservação do patrimônio cultural e proteção ao meio ambiente (Natal, 1990, art. 22, XII). Ademais, o município é responsável pela elaboração das normas de edificação e zoneamento urbano, atendendo às peculiaridades locais e à legislação federal e estadual pertinente. Isso inclui prevenir e corrigir as distorções do crescimento urbano, bem como distribuir os benefícios e encargos do processo de desenvolvimento do município,

---

<sup>52</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 61, I, L; 63, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. OFENSA AOS ARTS. 52, X, E 125, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. SUSPENSÃO DE LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL EM CONTROLE CONCENTRADO PELO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – Não cabe controle concentrado de constitucionalidade de leis ou ato normativos municipais contra a Lei Orgânica respectiva. Precedente. II - Não compete ao Poder Legislativo de qualquer das esferas federativas suspender a eficácia de ato normativo declarado inconstitucional em controle concentrado de constitucionalidade. Precedente. III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (Brasil, 2021b).

inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana (Natal, 1990).

Por outro lado, além da Lei Orgânica, há outras normas: Plano Diretor, Lei de Zoneamento, Código de Obras do Município. Em destaque, o Plano Diretor, respaldado pelo art. 182 da Constituição Federal e definido pelo Estatuto da Cidade como basilar para a “política de desenvolvimento e de expansão urbana” (Brasil, 2001, art. 40), é um instrumento normativo de planejamento municipal essencial, elaborado por iniciativa da administração pública municipal. Ele integra o processo de planejamento urbano ao regulamentar as atividades e os empreendimentos do poder público municipal, bem como de pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, a serem desenvolvidos no território municipal. Este plano é fundamental para ordenar o crescimento e a transformação urbana e rural, garantindo que esses processos ocorram de maneira organizada e com base nos princípios da função social da cidade. Embora o plano não deva ser excessivamente prescritivo, limitando a criatividade dos municípios, ele visa evitar a anarquia urbana que comprometa a coletividade e o bem-estar social, reforçando a necessidade de equilíbrio entre iniciativas individuais e interesses coletivos na construção e no desenvolvimento das cidades.

Esse instrumento é essencial para viabilizar a política municipal de desenvolvimento urbano, delineando diretrizes fundamentais para que a função social da propriedade seja alcançada, sem contrariar as normas constitucionais (Brasil, 1988, art. 21, XX) ou estaduais (Brasil, 1988, art. 24, I) sobre direito urbanístico (Canotilho, 2018, p. 3444). Conforme estipulado pelo art. 42 do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), o Plano Diretor deve contemplar aspectos cruciais para o ordenamento urbano. Em primeiro lugar, é essencial a delimitação precisa das áreas urbanas aptas a receberem medidas coercitivas de parcelamento, edificação ou utilização, levando em consideração a infraestrutura disponível e a demanda existente, conforme estabelecido no art. 5º do mesmo estatuto. Além disso, o documento deve incorporar disposições específicas, conforme exigido pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 (Brasil, 2001)<sup>53</sup>,

---

<sup>53</sup> Vejamos o conteúdo dos artigos: Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. § 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência. § 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1o, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel. Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. § 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno. § 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana. § 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-

abrangendo temas como diretrizes de desenvolvimento urbano, regularização fundiária e proteção ao patrimônio cultural. Por fim, um sistema robusto de acompanhamento e controle deve ser delineado para garantir a implementação efetiva das diretrizes propostas, assegurando a adaptação contínua às dinâmicas urbanas e o cumprimento dos objetivos de longo prazo do planejamento urbano sustentável.

Servindo de parâmetros urbanísticos restritivos, o Plano Diretor da cidade de Natal, capital Rio Grande do Norte, merece destaque pela proteção dada à sua zona costeira. O legislador municipal criou as Zonas Especiais de Interesse Turístico – ZETs e as Áreas Especiais de Controle de Gabarito – AECG. Considerando que o debate das normas que regulamentam as construções de edificações tem como uma das principais características a limitação de altura considerando um gabarito fixado por lei, as Áreas Especiais de Controle de Gabarito são aquelas que, apesar de permitirem adensamento, buscam proteger o valor cênico-paisagístico de determinadas regiões da cidade, bem como o bem-estar, a qualidade de vida e o equilíbrio climático como objetivos adicionais da proteção dessas áreas (Natal, 1994). O Projeto Via Costeira-Parque das Dunas, concebido na década de 1970, visava promover o turismo e a verticalização da orla, mas também trouxe à tona a necessidade de proteção ambiental. Este projeto resultou na criação do Parque Estadual Dunas de Natal, a primeira unidade de conservação do estado. A partir da década de 1980, movimentos sociais ganharam força e resultaram na criação da Área *Non Aedificandi* – ANA de Ponta Negra em 1979, uma medida significativa para proteger a paisagem e regular a ocupação urbana. Esses movimentos

---

estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área. Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. § 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. § 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas: I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente. III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas. Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. § 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput. § 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir (Brasil, 2001).

influenciaram a elaboração do Plano Diretor de 1984, que introduziu as mencionadas Áreas Especiais de Controle de Gabarito, destinadas a proteger as vistas panorâmicas e os ecossistemas costeiros (Silva *et al.*, 2021).

O controle da altura das construções na orla, como instrumento de proteção ambiental e ordenamento sustentável das zonas costeiras, exige uma análise aprofundada no contexto acadêmico. Embora a presente discussão não se concentre na análise detalhada dos planos diretores, é essencial reconhecer sua relevância e conexão direta com as normas restritivas de construções em áreas litorâneas. Ao serem examinados os planos diretores das cidades de João Pessoa (Lei Complementar nº 3, de 30 de dezembro de 1992), São Luís (Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 2006) e Belém (Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008), constatou-se a ausência de referências explícitas ao controle de gabarito por meio de áreas especiais. O Plano Diretor de João Pessoa menciona restrições de construção na orla presentes na Constituição do Estado da Paraíba e na Lei Orgânica do município, mas não estabelece explicitamente uma Área Especial de Controle de Gabarito como a adotada pela capital do estado vizinho, o Rio Grande do Norte. Em São Luís, o plano diretor faz apenas uma referência ao termo gabarito, indicando que deve ser regulado pela Lei de Zoneamento do município<sup>54</sup>; já o Plano Diretor de Belém define o gabarito (Belém, art. 137, 2008) como um instrumento de regulação da ocupação do solo urbano, sem mencionar a criação de AECGs específicas<sup>55</sup>. A cidade de Natal, por sua vez, inovou ao instituir a AECG, demonstrando um compromisso com o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida para seus habitantes. Esse exemplo de Natal merece um debate acadêmico mais aprofundado sobre a efetividade das AECGs como instrumentos constitucionais de proteção da zona costeira.

A competência municipal para legislar sobre edificações e construções em seu território respectivo foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2006b e Brasil, 2014, respectivamente), em resposta a questionamentos acerca de uma suposta violação da competência constitucional reservada à União no âmbito do direito urbanístico:

---

<sup>54</sup> Art. 6º Constituem diretrizes da política de desenvolvimento urbano municipal: § [...] 2º A Lei de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e rural deve estabelecer a inclusão de medidas e instrumentos vinculados de aumento racional das áreas de construção passíveis de incidência de IPTU, em especial as relativas à ampliação do espaço aéreo vertical nas áreas urbanas, com otimização dos instrumentos de gabarito livre e gabarito mitigado, dos recursos edilícios e das taxas de ATME – Área Total Máxima de Edificação (São Luís, 2023).

<sup>55</sup> Art. 135 São reguladores da ocupação do solo urbano os seguintes parâmetros urbanísticos, estabelecidos em função da diversidade das zonas: I - coeficientes de aproveitamento básico, mínimo e máximo; II - gabarito de altura; III - taxa de permeabilização; IV - afastamentos; V - taxa de ocupação (Belém, 2008).

1. RECURSO. Agravo de instrumento. Inadmissibilidade. Peça obrigatória. Procuração outorgada à advogada da parte agravada. Ausência. Não configuração. Conhecimento do agravo. Deve conhecido agravo, quando lhe não falte peça à instrução, sem que isso implique consistência do recurso extraordinário. 2. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. **Competência legislativa. Município. Edificações.** Bancos. Equipamentos de segurança. Portas eletrônicas. Agravo desprovido. **Inteligência do art. 30, I, e 192, I, da CF. Precedentes. Os Municípios são competentes para legislar sobre questões que respeite a edificações ou construções realizadas no seu território**, assim como sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados a atendimento ao público. A Turma negou provimento ao agravo regimental no agravo de instrumento, nos termos do voto do Relator. Unânime. 1ª Turma, 21.02.2006. AI 491.420 AgR, rel. min. Cezar Peluso, j. 21-2-2006, 1ª T, DJ de 24-3-2006.] (grifos nossos).

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. É inadmissível o recurso extraordinário se a questão constitucional suscitada não tiver sido apreciada no acórdão recorrido. Incidência da Súmula 282/STF. 3. Não é permitido inovar, no agravo regimental, com argumentos não abordados no recurso extraordinário. Precedente. 4. Necessidade do revolvimento do acervo fático-probatório dos autos. Impossibilidade. Incidência da Súmula 279 do STF. 5. Arguição de violação ao art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição, sob o fundamento de que haveria inconstitucionalidade formal. **O dispositivo invocado trata de matéria de iniciativa legislativa no âmbito dos Territórios Federais.** Precedente. 6. Alegada ingerência na Administração interna do Poder Executivo. **Competência dos Municípios para legislar sobre edificações ou construções realizadas em seu território. Art. 30, I, da Constituição Federal.** 7. Agravo regimental a que se nega provimento. A Turma, por votação unânime, negou provimento ao recurso de agravo, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia. Presidiu, este julgamento, o Senhor Ministro Celso de Mello. 2ª Turma, 29.04.2014. RE 795.804 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-4-2014, 2ª T, DJE de 16-5-2014 (grifos nossos).

Para ampliar o debate, traz-se à discussão como referência na definição dos limites da competência especial dos municípios medida adotada pelo Município de Joinville. Inicialmente interpretada como uma ação de natureza urbanística para regular o ordenamento do solo e as normas de construção, essa medida exigia que novas farmácias respeitassem uma distância mínima de 500 metros entre si. No entanto, o Supremo Tribunal Federal considerou essa regulamentação inconstitucional, destacando os desafios e limitações enfrentados pela competência legislativa municipal (Brasil, 1997c).

Apesar da preponderância dos municípios na legislação urbanística, é fundamental destacar que, especialmente no que tange a áreas como a orla urbana, integrante da zona costeira, a distribuição de competências não é estática. Como mencionado anteriormente, a zona costeira recebe um tratamento especial no âmbito da proteção ambiental delineada pelo art. 225



da Constituição Federal de 1988, sendo também reconhecida como patrimônio nacional. Nesse contexto, sem querer reduzir a participação notável dos municípios e sabendo de sua importância para a retenção dos dados da localidade e melhores possibilidades de concretude (aplicação) da norma, sustenta-se que no exercício da proteção da zona costeira é indispensável a participação conjunta de todos os entes para a formação de um sistema jurídico infraconstitucional coerente e capaz de efetivar as proteções constitucionais do meio ambiente e do desenvolvimento urbano. Por esse motivo, deve ser observada a clássica divisão de competências: cabe à União estabelecer as normas gerais (Brasil, 1988a, art. 24, VI, VII, VIII e § 1º), aos estados e ao Distrito Federal, definir a competência suplementar (Brasil, 1988a, art. 24, I, § 2º), e, aos municípios, a incumbência de complementar a legislação federal, conforme preceituam os arts. 30, II e IX da Constituição (Silva, 2008).

Este cenário é crucial para a análise proposta nesta dissertação, que busca assegurar que o conjunto normativo voltado à proteção desses espaços especiais, como a orla urbana, parte integrante da zona costeira, seja elaborado de forma colaborativa entre todos os entes federativos, em consonância com os princípios do pacto federativo e a unicidade constitucional. Contudo, também é perceptível o desafio de uniformizar a proteção de uma parcela do solo brasileiro, com aspectos e interesses relativos a cada localidade, quando desse condomínio existe uma pluralidade de normas editadas por mais de um ente federativo, o que se debate a seguir.

### 2.3 DA COERÊNCIA DO CONDOMÍNIO LEGISLATIVO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA À ORLA URBANA

O termo condomínio legislativo é empregado para ilustrar a ideia de compartilhamento e coparticipação na criação de normas jurídicas por diferentes entes federativos dentro de suas competências constitucionais<sup>56</sup>. A primeira vez em que o Supremo Tribunal Federal utilizou o termo em sua jurisprudência, dentre as 32 ocorrências localizadas<sup>57</sup>, foi no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade sob n° 476MC, realizada pelo Tribunal Pleno em 12 de abril de

<sup>56</sup> A utilização do termo “condomínio” para indicar um conjunto de normas pode ser explicado como no condomínio do Código Civil, art. 1.314 e ss. (Brasil, 2002a). Quando há mais de um proprietário no compartilhamento dos direitos e deveres decorrentes dessa relação com a propriedade estaremos diante de um condomínio.

<sup>57</sup> Foram localizados 32 julgados utilizando o termo de indexação condomínio legislativo, a partir do endereço [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=condom%C3%ADnio%20legislativo&sort=date&sortBy=asc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=condom%C3%ADnio%20legislativo&sort=date&sortBy=asc)

1991, de relatoria do Ministro Celso de Mello, quando foi discutida a competência legislativa em matéria de trânsito. Publicado em 28 de junho de 1991, o acórdão abordou a constitucionalidade de uma lei estadual que permitia a concessão de carteiras de habilitação para maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. A questão central do julgamento residia na exclusividade da União para legislar sobre trânsito e transporte, conforme o art. 22, XI, da Constituição Federal. Esta competência, anteriormente compartilhada entre União e Estados-membros sob o regime da Constituição de 1969 (art. 8º, XVII, "n"), passou a ser privativa da União, eliminando a possibilidade de um condomínio legislativo nesta matéria<sup>58</sup>.

A interpretação explícita do condomínio legislativo estabelecido pelo art. 24 da Constituição só ocorreu no julgamento da Medida Cautelar na ADI 903 pelo Tribunal Pleno em 14 de outubro de 1993, com publicação em 24 de outubro de 1997. Este julgamento abordou a competência legislativa concorrente entre a União e os estados, conforme previsto no referido artigo. A decisão ressaltou a importância de resguardar os direitos das pessoas com deficiência, destacando a competência concorrente para legislar sobre a proteção e integração social dessas pessoas (art. 24, XIV). A Constituição permite que os estados exerçam competência legislativa plena na ausência de normas gerais federais, para atender às peculiaridades regionais (art. 24, § 3º). No caso em questão, foi reconhecida a legitimidade do Estado de Minas Gerais para legislar sobre a adaptação de veículos de transporte coletivo intermunicipal, dada a lacuna normativa federal (Brasil, 1993b). Esses julgamentos exemplificam o conceito de condomínio legislativo, em que a competência para legislar sobre determinadas matérias é compartilhada entre diferentes esferas de governo, permitindo uma atuação normativa mais adequada às necessidades regionais, desde que respeitados os limites constitucionais.

Tendo como pressuposto inicial que a coexistência de leis, de autoria da União, Estados, Distrito Federal e Municípios formam um conjunto de normas, é possível definir essa pluralidade de atos como um ordenamento jurídico. Segundo Bobbio (1995), o ordenamento jurídico, como todo sistema normativo, configura-se como um conjunto complexo de normas interligadas. Esta definição ampla implica uma condição básica: a presença de múltiplas normas, no mínimo duas, sem que se constitua um ordenamento formado por uma única norma. Ante o conjunto de normas uno e indivisível, tem-se o direito positivo (Silva, 2009).

No entanto, a complexidade reside na capacidade da pluralidade normativa de convergir e formar um ordenamento coeso, principalmente quando há fenômenos estruturais para o

---

<sup>58</sup> O reconhecimento da inconstitucionalidade da lei estadual ressaltou a importância da divisão clara de competências entre os entes federativos, reafirmando a supremacia da legislação federal em questões de trânsito (Brasil, 1991).

ordenamento jurídico, que são frutos da relação entre as próprias normas desse ordenamento: unidade, coerência e completude. É preciso compreender que o sentido e a aplicação da norma só serão alcançados se todos esses fenômenos forem debatidos, considerando todo o conjunto normativo (Bobbio, 1995).

Maria Helena Diniz (2016, p. 90) defende uma ideia central sobre o conceito de "sistema": ele representa uma organização racional e metodicamente planejada, que estabelece conexões entre seus elementos. A sistematização é uma operação lógica que une os diversos componentes para criar uma unidade compreensível. Não se trata de uma realidade em si, mas sim de um aparato teórico que permite a análise estruturada da realidade. Cada sistema é composto pela união de objetos de estudo e seus atributos, conectados por regras específicas que variam conforme a abordagem teórica adotada. Segundo a autora, a coesão desse sistema resulta de sua estruturação fechada e completa. Assim, para abordar novas demandas não previstas, uma nova norma deve ser criada e integrada ao sistema existente. No conceito de sistema jurídico, segundo Bobbio (1995, p. 79)<sup>59</sup>, um ordenamento é considerado um sistema quando suas normas são compatíveis entre si, não permitindo a coexistência de normas incompatíveis. Se surgem normas conflitantes, elas devem ser eliminadas. Isso implica que as normas têm um relacionamento de compatibilidade, excluindo a incompatibilidade. No entanto, a compatibilidade das normas não significa que formam um sistema dedutivo perfeito, mas sim que mantêm uma relação que impede contradições internas no ordenamento.

Para a análise da unidade desse sistema, considerando a forma de Estado brasileiro, as fontes que integram este ordenamento jurídico são aquelas delegadas aos entes federativos, pois derivam da Constituição, especialmente de seu art. 24, estabelecendo uma legislação concorrente vertical, também conhecida como condomínio legislativo. Normas inferiores dependem das superiores e todas remetem a uma norma fundamental suprema. Segundo Bobbio (1995), esta norma fundamental é a base que confere unidade ao ordenamento, transformando normas dispersas em um conjunto coerente e permitindo que sejam consideradas parte de um mesmo sistema jurídico. Nessa orientação, é essencial fundamentar esta dissertação na norma fundamental para criar uma unidade. Somente assim será possível analisar a coerência das normas infraconstitucionais com o texto constitucional e entre si, permitindo uma compreensão completa do ordenamento jurídico em análise.

A abordagem integrada na proteção da orla urbana fundamentada no art. 225 da CF, que trata da proteção do meio ambiente enquanto natureza, e no art. 182, que se refere ao

---

<sup>59</sup> Bobbio (1995) trabalhou o conceito de sistema normativo sob três vertentes, a que se destaca acima é a pertinente ao debate desta dissertação e que o próprio autor caracterizou como "a mais interessante".

desenvolvimento urbano, ressalta a importância de considerar o meio ambiente e o espaço urbano como elementos interdependentes, cuja proteção deve ser orientada por uma visão holística e coerente com os princípios constitucionais (Severiano, 2023). Para alcançar este nível de tutela da zona costeira, o Constituinte fundamentou as normas infraconstitucionais de natureza ambiental e urbanística na própria Constituição (Furquim, 2021, tradução nossa)<sup>60</sup>. Portanto, a interpretação sistemática da Constituição justifica o entrelaçamento da proteção ambiental da zona costeira e do espaço urbano, sob o fundamento do princípio da unidade da Constituição, ao estabelecer que todas as normas de uma Constituição formal têm igual importância, sem hierarquia interna.

Mariana Barbosa Cirne (2019) reconhece que a constitucionalização do Direito Ambiental e os benefícios materiais que reforçam a sustentabilidade e a responsabilidade socioambiental no ordenamento jurídico brasileiro, tratados no item 1.1 deste estudo, só são possíveis em decorrência de aspectos instrumentais. No debate desta dissertação, esses instrumentos são: primeiramente, a interpretação das normas infraconstitucionais deve estar em consonância com o texto constitucional, garantindo a supremacia da Constituição. Em segundo lugar, normas que estejam em desacordo com a Constituição podem ser objeto de controle de constitucionalidade, assegurando a conformidade jurídica. Adicionalmente, a constitucionalização confere maior segurança normativa, ao estabelecer que os direitos ambientais são cláusulas pétreas, parte do núcleo essencial da Constituição, o que exige um quórum qualificado e um procedimento especial para qualquer emenda constitucional. Este processo protege os direitos ambientais de alterações arbitrárias e assegura sua estabilidade e continuidade. Outro aspecto instrumental significativo é a formação de uma ordem pública ambiental sistematizada, que organiza e integra as políticas e normas ambientais dentro de um quadro jurídico coerente e abrangente. Isso facilita a implementação e a fiscalização das leis ambientais, promovendo uma gestão mais eficiente e efetiva dos recursos naturais. Por fim, a constitucionalização reforça a interpretação pró-ambiente das normas infraconstitucionais através de princípios jurídicos, fortalecendo a proteção ambiental e promovendo uma abordagem mais sustentável no desenvolvimento de políticas e na aplicação das leis. Este reforço exegético assegura que as normas ambientais sejam interpretadas com o favorecimento da conservação e da sustentabilidade, refletindo o compromisso constitucional com a proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações (Cirne, 2019).

---

<sup>60</sup> No original: De ahí que todas las normas infraconstitucionales, ya sean ellas de naturaleza medioambiental o urbanística, deben regirse por la noción de preservación medioambiental.

O valor atribuído pela Constituição (Brasil, 1988a, arts. 182 e 183) à política urbana está intimamente ligado ao bem-estar dos habitantes e à função ambiental da cidade, estabelecendo um princípio constitucional urbanístico-ambiental aplicável às diversas normas urbanísticas (Bonizzato, 2013). Ademais, é possível afirmar que o texto constitucional concede ao ordenamento jurídico como um todo o princípio da preservação ambiental e que todas as atividades públicas e privadas devem ser realizadas de modo a reduzir os possíveis riscos<sup>61</sup> (Furquim, 2021, tradução nossa).

Por outro lado, o desenvolvimento urbano, também direito fundamental, que se entrelaça com direito à moradia, dignidade da pessoa humana e funções sociais da propriedade e da cidade, reflete a intervenção pública necessária para ordenar e humanizar os espaços habitáveis. A atividade urbanística, reconhecida como função pública, envolve a regulação da propriedade privada e da vida econômica e social das aglomerações urbanas e rurais. Essa intervenção do Poder Público visa não apenas à harmonização dos ambientes, mas também à promoção do interesse coletivo, podendo incluir medidas como a limitação ou desapropriação de direitos de proprietários particulares, conforme autorizado pela legislação (Brasil, 1988a, arts. 182, § 4º e 184).

O direito à propriedade, embora fundamental, está subordinado à sua função social, conforme estabelecido pela Constituição, sendo essa perspectiva jurídica regida primariamente pelo direito público e pelas normas constitucionais (Brasil, 1988a, art. 5º, XXIII), não pelo direito civil, que rege a relação de sua fruição, disposição, uso e gozo (Silva, 2008). Seguindo o entendimento de José Afonso da Silva (2008, p. 60), as normas urbanísticas, cogentes e de interesse coletivo, possuem uma característica que não se encontra em outras normas. A “coesão dinâmica”, defendida pelo autor, significa que normas urbanísticas se destacam por sua eficácia, que depende do agrupamento coerente e complexo dessas normas, com um impacto transformador na realidade. Isoladamente, uma norma urbanística não sugere mudanças possíveis em relação a um bem específico; ela precisa ser integrada em um contexto amplo e dinâmico com outras normas do sistema urbanístico. Apenas nesse conjunto essas normas podem oferecer uma visão real das mudanças possíveis e necessárias.

O princípio da unidade rejeita a existência de antinomias normativas e normas constitucionais inconstitucionais, promovendo a coerência narrativa e a consistência normativa dentro do ordenamento jurídico (Canotilho, 2003). Segundo Bobbio (1995), a antinomia é uma

---

<sup>61</sup> No original: Las nociones que allí se consagran, en primer lugar, son la de que todo el ordenamiento jurídico debe regirse por los principios de preservación ambiental, y, en segundo la de que todas las actividades, ya sean ellas de índole privada o pública, deben encaminarse de modo que se minimicen los posibles riesgos.

situação em que duas normas incompatíveis coexistem dentro do mesmo ordenamento jurídico e possuem o mesmo âmbito de validade. Ele classifica as antinomias em três tipos principais: total-total, parcial-parcial e total-parcial. A antinomia total-total ocorre quando ambas as normas são completamente incompatíveis em todos os casos, não permitindo qualquer forma de conciliação. A antinomia parcial-parcial, por outro lado, manifesta-se quando o conflito entre as normas se dá apenas em parte de suas áreas de aplicação, havendo zonas de interseção conflitante. Já a antinomia total-parcial surge quando uma norma está inteiramente contida na área de validade da outra, mas a segunda possui uma aplicação mais ampla, abrangendo situações adicionais. Esses conflitos entre normas exigem resolução para manter a coerência e a integridade do ordenamento jurídico, assegurando a eficácia e a harmonia do sistema normativo como um todo. Noutro lado, Maria Helena Diniz (2001) conceitua a antinomia como a situação em que duas normas ou princípios entram em conflito ao serem aplicados a um caso específico, gerando incerteza sobre qual deve prevalecer. Trata-se da coexistência de regras contraditórias, dificultando a determinação da norma correta a ser seguida.

Todo o conjunto normativo infraconstitucional deve observar a estrutura vertical, em que a Constituição é a base de validade para a existência dessas normas. As normas infraconstitucionais devem buscar conceder a efetividade esperada pela Carta Magna, garantindo sua conformidade e aplicação correta. Um exemplo recente do posicionamento da Corte Constitucional sobre o tema foi a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 1063, publicada em 2 de fevereiro de 2024, na qual foi julgada procedente a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 7.972/2021 e do Decreto nº 39.370/2022 do Município de Guarulhos/SP (Brasil, 2023d). A decisão baseou-se na competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, conforme estabelecido nos arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal. A Corte afirmou que normas municipais que impõem condicionantes para a instalação e funcionamento de Estações Transmissoras de Radiocomunicação – ETR, sob o pretexto de proteger o meio ambiente, defender a saúde e regulamentar o uso e a ocupação do solo e o zoneamento urbano, são inconstitucionais. Tais normas interferem diretamente na regulação de serviços de telecomunicações, uma competência exclusiva da União. A decisão também ressaltou que a Constituição de 1988 estabelece a distribuição de competências entre os entes federativos com base no princípio da predominância do interesse, permitindo ora a centralização do poder na União, ora a descentralização nos estados e municípios, conforme os arts. 22, 24 e 30, I.

Por outro lado, ocorre inconstitucionalidade quando o ente federado edita leis cujo conteúdo conflita com a proteção constitucional prevista, invade a competência de outro ente

na matéria legislada ou não observa os procedimentos constitucionais. Esse tipo de inconstitucionalidade fundamenta-se no princípio da supremacia da Constituição, que estabelece a compatibilidade vertical das normas no ordenamento jurídico de um país. Normas de grau inferior, como leis e decretos, somente são válidas se estiverem em conformidade com as normas de grau superior, ou seja, a Constituição. Aquelas que não forem compatíveis com a Constituição são consideradas inválidas na jurisdição constitucional, pois a incompatibilidade vertical é resolvida em favor das normas constitucionais, que funcionam como critério de validade das normas inferiores (Silva, 2008).

Na hipótese de ameaça dessa coerência normativa, sendo possível estremecer o condomínio legislativo, deve ser observada a intenção de preservação e proteção que a lei tentou alcançar. Quando surge hipertrofia ou fragmentação legislativa, é necessário assegurar que permaneçam alinhadas aos objetivos constitucionais, por meio de instrumentos que são capazes de reorientar e harmonizar essas normas como a teoria do diálogo das fontes o princípio da norma mais protetiva.

A aplicação combinada da teoria do diálogo das fontes e do princípio da primazia da norma mais favorável proporciona uma abordagem eficaz para tratar de possíveis conflitos de normas que protejam a zona costeira. Enquanto a teoria do diálogo das fontes permite harmonizar normas conflitantes sem revogá-las, o princípio da primazia da norma mais favorável assegura que prevaleça, em qualquer contexto, a norma que melhor protege o bem por ela tutelado. Juntas, essas abordagens garantem que o sistema legislativo seja mais flexível e responsivo às necessidades específicas de cada situação, promovendo uma proteção mais robusta dos direitos fundamentais (Gemignani, 2023). A necessidade de critérios hermenêuticos adequados se torna evidente quando se considera a possibilidade de normas conflitantes. Esses critérios devem buscar a intenção do legislador e avaliar os reflexos práticos da aplicação de uma norma sobre a outra, assegurando que a justiça e a certeza jurídica sejam mantidas, conforme destacado por Bobbio (1995).

Apesar de não ser o objeto da presente dissertação, os conflitos (antinomia) no ordenamento jurídico são previstos por Bobbio (1995) como consequência das relações normativas, motivo pelo qual não pode ser totalmente ignorado na análise acerca da coerência do sistema normativo. Assim, diante de conflitos federativos quanto às competências ambientais, um dos principais instrumentos pacificadores é o princípio *in dubio pro natura*, que orienta a interpretação das normas ambientais para que a decisão seja tomada em favor da natureza e da proteção ambiental. Esse princípio reflete uma preocupação fundamental com a preservação dos recursos naturais e a mitigação de impactos ambientais negativos. Ao aplicar

essa regra, os tribunais e legisladores buscam assegurar que as decisões jurídicas não comprometam os interesses ambientais, promovendo uma interpretação que favoreça a conservação e a sustentabilidade ambiental (Moreira, 2023).

O princípio foi utilizado pelo Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 2065347/PE, julgado pela Segunda Turma em 27 de fevereiro de 2024 e publicado no DJe em 24 de abril de 2024, sob a relatoria do Ministro Francisco Falcão. Na oportunidade, debateu-se sobre a poluição hídrica decorrente do lançamento irregular de esgoto não tratado em área sensível, afetando diretamente o estuário do Rio Capibaribe, em Recife, Pernambuco. O Tribunal abordou o princípio *in dubio pro natura* ao analisar a responsabilidade civil ambiental, destacando que, em situações em que há dano ambiental notório, como o lançamento de esgoto *in natura* em corpos d'água, a prova técnica pode não ser necessária para comprovar o dano, conforme prevê o art. 370, parágrafo único, do Código de Processo Civil. O princípio *in dubio pro natura* foi aplicado para favorecer a proteção ambiental, invertendo o ônus da prova da causalidade e do dano ao meio ambiente, o que significa que cabe ao infrator demonstrar que sua conduta não resultou nos danos ambientais normalmente associados. A decisão enfatizou que a responsabilidade ambiental é objetiva e solidária, sublinhando a necessidade de reparação integral do dano material e moral, tanto individual quanto coletivo. Assim, o STJ decidiu pelo restabelecimento da sentença de primeira instância, reconhecendo a responsabilidade dos réus pelo dano ambiental causado pelo despejo irregular de esgoto, mesmo diante da ausência de prova técnica detalhada, devido à evidência clara do impacto ambiental prejudicial (Brasil, 2024b).

No julgamento do Agravo Interno na Suspensão de Liminar e de Sentença (AgInt na SLS) 2940/SP, realizado pela Corte Especial do STJ, sob a relatoria do Ministro Humberto Martins, em 16 de agosto de 2023 e publicado no DJe em 20 de setembro de 2023, discutiu-se a questão do licenciamento ambiental para o transporte público metroviário em São Paulo, especialmente no Complexo Rapadura. A decisão abordou a presunção relativa de legitimidade, legalidade e veracidade dos atos administrativos, bem como princípios fundamentais como o da separação dos poderes, do Estado Ecosocial de Direito e os princípios da prevenção, precaução e *in dubio pro natura*. A jurisprudência enfatizou que não existiam argumentos robustos capazes de infirmar os fundamentos da decisão do STJ, que não permitia ao Judiciário atuar de forma abstrata contra a presunção de legitimidade dos atos administrativos ambientais-urbanísticos.

A decisão ressaltou que essa presunção, embora relativa, pode ser invertida pelo juiz com base no princípio *in dubio pro natura*, mas que tal inversão depende da apresentação de



indícios concretos de ilegalidade ou prejuízo aos bens jurídicos protegidos pela legislação aplicável. O STJ destacou que a suspensão de liminares é uma medida excepcional, condicionada à comprovação de efetiva, grave e iminente lesão ao interesse público pela permanência da decisão judicial contestada. O tribunal enfatizou ainda a importância do licenciamento ambiental como instrumento central na prevenção de riscos e danos ao patrimônio natural e cultural, ressaltando que devem ser seguidos rigorosamente os procedimentos e requisitos estabelecidos na legislação pertinente, sem margem para flexibilizações arbitrárias que comprometam a proteção ambiental. Assim, o STJ decidiu, por meio do agravo interno, limitar os efeitos da decisão suspensiva até que a Justiça Federal no Estado de São Paulo se pronunciasse sobre o mérito da liminar, considerando a decisão posterior do Tribunal de Justiça de São Paulo de remeter a Ação Civil Pública à esfera federal (Brasil, 2023b).

Norberto Bobbio (1995, p. 113) enfatiza que a coexistência de normas antinômicas, ambas válidas e aplicáveis, impede que o ordenamento jurídico assegure tanto a certeza, entendida como a capacidade do cidadão de prever com precisão as consequências jurídicas de suas ações, quanto a justiça, entendida como o tratamento igualitário das pessoas pertencentes à mesma categoria. Por fim, arremata que a coerência não é uma condição de validade em si, mas é sempre necessária para a justiça do ordenamento jurídico. Segundo ele, quando duas normas contraditórias são válidas e podem ser aplicadas de maneira discricionária pelos agentes responsáveis pela sua execução, são comprometidas duas exigências fundamentais dos sistemas jurídicos: a certeza, que se relaciona com a paz e a ordem, e a justiça, que busca a igualdade.

Sob outra perspectiva, se houver compatibilidade com o pacto federativo, que inclui a atribuição significativa de responsabilidades aos municípios e a definição de competências conforme o princípio da predominância do interesse, o equilíbrio poderá ser alcançado pela completude do ordenamento jurídico. Apesar da dificuldade do ordenamento jurídico em acompanhar a rapidez das mudanças nas relações sociais, a completude do sistema reside em sua capacidade de fornecer soluções normativas para todas as situações possíveis, sem deixar lacunas (Bobbio, 1995). É desse modo que a competência legislativa vem para proporcionar a participação de atores na promoção do equilíbrio do Estado Federal (Araújo, 2001).

A ideia mais adequada às competências constitucionais é a de supletividade, que inclui por consequência dois outros conceitos: complementariedade e suplementariedade. A interdependência entre complementariedade e suplementariedade revela uma dinâmica complexa, em que a adição de recursos complementares não pode ser separada facilmente da função suplementar que desempenha. Embora a suplementariedade sirva como um recurso

adicional para resolver impasses ou desempatar situações competitivas, em certos contextos, esse papel secundário pode se tornar crucial na definição dos resultados. Essa dinâmica implica uma distribuição equitativa e conservadora entre diferentes categorias de responsabilidades, meios ou órgãos, diferenciados por suas interações e contribuições mútuas. Por outro lado, a ideia de complementariedade encontra aplicação significativa no contexto jurídico, em que recursos adicionais são mobilizados para fortalecer ou complementar abordagens principais, especialmente quando estas se mostram inadequadas para alcançar os objetivos estabelecidos (Baracho, 1995).

Esse condomínio legislativo, composto pela formação de normas federais, estaduais e municipais, com a finalidade de proteger a orla e toda a coletividade, forma um ordenamento<sup>62</sup> para concretização da ordem constitucional. Um ordenamento completo só é possível quando se retira do sistema de normas o fundamento para a tutela do direito (Silva, 2010). Esse equilíbrio no compartilhamento de competências para editar normas, foi destacado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2879, de relatoria do Ministro Nunes Marques, com julgamento publicado em 04 de outubro de 2023, reafirmando a importância do federalismo, em que a Constituição de 1988 promove um equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais. Assim, confere aos entes federativos espaços de liberdade para atuação política, reconhecidos nas prerrogativas de autogoverno, auto-organização e autoadministração. Portanto, a harmonização entre as diferentes esferas de governo é crucial para a concretização das políticas urbanísticas e ambientais, assegurando que as cidades possam se desenvolver de maneira ordenada e sustentável, respeitadas a diversidade local e as necessidades específicas de cada comunidade (Brasil, 2023c).

Se a norma geral, responsável por coordenar os demais entes federados, não inclui critérios para a conservação do direito fundamental ao meio ambiente (Brasil, 1988, art. 225), especialmente quando a Constituição destaca a importância nacional de determinadas áreas (Brasil, 1988a, art. 225, § 4º), tem-se uma omissão em relação a uma disposição constitucional expressa. Tal omissão é inconstitucional, com fundamento no art. 102, I, “a”, III, “a”, “b” e “c”, e no art. 103, § 2º e § 3º da Constituição Federal. Nesse cenário, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO 59 (Brasil, 2022d), proposta contra a União, aborda a omissão quanto à implementação de políticas normativas e materiais para a proteção da Amazônia Legal. A decisão do Supremo Tribunal Federal reconheceu a omissão inconstitucional do Estado em adotar medidas adequadas para preservar a região, destacando a

---

<sup>62</sup> Segundo Bobbio (1995), “as normas jurídicas nunca existem isoladamente, mas sempre em um contexto de normas com relações particulares entre si [...]. Esse contexto de normas costuma ser chamado de “ordenamento”.

ausência de políticas públicas eficazes e a desestruturação das existentes. Particularmente, a paralisação do Fundo Amazônia, essencial para financiar projetos de combate ao desmatamento, foi destacada como uma grave falha, resultando na suspensão de recursos significativos. A decisão determinou a inconstitucionalidade de dispositivos dos Decretos nº 10.144/2019 e 9.759/2019, que extinguiram comitês fundamentais para a governança do Fundo, e obrigou a União a reativar o Fundo Amazônia dentro de 60 dias, restaurando o modelo de governança previsto no Decreto nº 6.527/2008. A ação foi julgada parcialmente procedente, reforçando a necessidade de se proteger o meio ambiente, conforme o art. 225 da Constituição Federal e tratados internacionais. Esse deixar de agir cria um cenário de instabilidade jurídica, contrário à tutela pretendida, reforçando a importância da norma como instrumento de concretização do direito fundamental ao meio ambiente.

Ainda que na intenção de tutelar um bem elevado a patrimônio nacional o legislador pareça violar requisitos formais ou materiais na edição de suas normas, a possível inconstitucionalidade (ativa) demonstra a tentativa do poder público de proteger o bem em questão. De modo contrário, a omissão legislativa pode acarretar prejuízos significativos para toda a sociedade, quando, sendo detentor de mecanismos para a proteção, o ente fica inerte. Por outro lado, em situações em que a pluralidade de normas gere conflitos, é essencial utilizar critérios hermenêuticos que esclareçam a intenção do legislador, ponderando os impactos e as consequências de se optar por uma norma em detrimento da outra.

A abertura do sistema normativo operado pela Constituição permitiu a construção de um conjunto de normas infraconstitucionais em matéria ambiental e urbanística. A divisão de competências legislativas tem como objetivo garantir tanto a coordenação quanto a uniformização desse conjunto normativo (Lobo, 1989). Já reconhecido pelo STF, o conjunto de competências concorrentes forma um condomínio legislativo entre a União e os Estados-Membros, em que à União cabe a edição de normas gerais, enquanto aos estados cabe a competência complementar e supletiva (Brasil, 2021a). A descentralização normativa entre os entes federados tem como objetivo cumprir as disposições da Constituição Federal. Como argumenta Mariana Barbosa Cirne: “A melhor forma de concretizar o texto constitucional é partir dele na batalha da concretização dos direitos fundamentais inseridos nele. Especialmente diante de tantas tentativas de reduzi-los ou modificá-los” (2019, p. 237).

Para a formação de um ordenamento jurídico-normativo robusto, em conformidade com o pacto federativo e capaz de concretizar a matéria tutelada, é essencial que os entes federados exerçam suas competências constitucionais de forma criteriosa. Afinal, a “perseguição de um equilíbrio harmônico entre os poderes dos entes federados não pode ser visto como uma simples

construção normativa, mas como algo exequível e que seja capaz de gerar um efeito múltiplo em benefício de todos” (Barbosa; Carvalho; Gomes Neto, 2010, p. 143). Portanto, é necessário avaliar o que está sendo protegido, compreendendo suas vulnerabilidades, a fim de editar normas que sejam compatíveis com os fatores causadores de danos, desde o nível mais abrangente e principiológico da lei até o mais específico, adaptado à realidade local. As normas podem efetivamente conter situações em que o equilíbrio do meio ambiente esteja ameaçado por interesses econômicos (Mazzei, 2004), como é o caso da construção de edifícios na orla.

Certamente, o sistema de normas concorrentes apresenta uma complexidade notável. As regras gerais editadas pela União têm a função de estabelecer diretrizes fundamentais que orientam as demais normas, proporcionando uma base mínima de uniformidade para que estados e municípios exerçam suas competências legislativas. Considerando as peculiaridades de cada estado e município, a preservação do bem comum é um objetivo compartilhado por todos os entes federativos, que utilizam a legislação como instrumento para efetivar e regulamentar essa proteção de maneira adequada às suas realidades locais e manter minimamente um equilíbrio da unidade central. Para garantir a proteção constitucional, não é suficiente apenas a interpretação do texto constitucional; é necessário também que a legislação seja concretizada através da distribuição das competências entre os diferentes entes federados. Conforme Canotilho (2003), essa distribuição é fundamental para a formação do ordenamento jurídico. Essa organização legislativa, ambiental e urbanística precisa ter uma coerência mínima para a tutela da zona costeira.

A coexistência das normas deve garantir uma proteção mínima, especialmente quando os interesses de desenvolvimento econômico das cidades entram em conflito com a proteção ambiental e normas urbanísticas sustentáveis. Isso é crucial para garantir a organização e a coesão das legislações que, embora emanadas de diversas fontes, tratam de assuntos comuns. Assim, as normas gerais estabelecidas pela União e as competências suplementares exercidas pelos estados devem integrar-se de maneira harmoniosa, respeitando as regras constitucionais de convivência (Araújo, 2001).

Diante da degradação ambiental pelo uso e ocupação da orla urbana, especialmente pela massiva construção de edifícios, emerge um contexto de crise ambiental associado ao processo de verticalização, o que exige do poder público uma eficiência reforçada para preservar a vida no solo (Farias, 2024). A interpretação dos art. 225 e 182 da Carta Magna permite constatar que o desenvolvimento urbano, o uso e a ocupação dos solos urbanizados necessitam de uma normatização que promova um elevado padrão de sustentabilidade (Furquim, 2022). Apesar de as normas limitativas não alcançarem com excelência a contenção da degradação ambiental, até

mesmo pela complexidade que cada espaço urbano possui, a existência de uma norma que limita a construção de edifícios em orla, indicado um limite máximo de altura, é uma barreira para evitar os impactos da atividade exercida pela construção civil (Bonizzato, 2013). As normas jurídicas resultam da concretização do texto normativo, um processo complexo (Streck, 2020), especialmente quando envolve disposições constitucionais que necessitam de regulamentação. Normas que visam proteger a orla constituem um conjunto robusto para preservar o núcleo essencial da Constituição, protegendo o meio ambiente e organizando o espaço urbano (Furquim, 2013).

Um meio ambiente ecologicamente equilibrado atua como um instrumento pacificador de conflitos, funcionando como um marco bussolar para a interpretação justa e sustentável das normas (Cirne, 2019). Este equilíbrio ambiental é fundamental para garantir a convivência harmoniosa entre os diferentes interesses presentes na sociedade, proporcionando um referencial que orienta a criação e a aplicação das leis de forma a preservar os recursos naturais. O direito a um ambiente equilibrado é um direito fundamental, considerado pelo Superior Tribunal de Justiça como indisponível, imprescritível e inalienável (Brasil, 2013a).

A interdependência entre questões ambientais e urbanísticas na orla urbanizada resulta da coesão dinâmica exigida pelas normas urbanísticas. A eficácia dessas normas depende da interdisciplinaridade, formando um sistema coerente capaz de transformar a realidade de seu objeto (Silva, 2010). Assim, é crucial que a regulamentação do planejamento urbano seja concebida sob a perspectiva da proteção sustentável. Portanto, é necessário um alinhamento harmonioso entre as normas nacionais, estaduais e municipais para a preservação ambiental e urbanística da orla (Leme, 2018). Compatível com o compartilhamento de competências legislativas constitucionais, todo esse alinhamento é capaz de formar um sistema jurídico altamente coerente e eficaz (Oliveira; Nicolodi, 2012).

No próximo capítulo, analisaremos como os entes municipais e estaduais têm implementado a ordem constitucional, com foco nas constituições dos estados da zona costeira e nas leis orgânicas das capitais litorâneas. A análise buscará entender se essas regulamentações conciliam a proteção ambiental com o desenvolvimento urbano, especialmente em relação ao direito de construir na orla, corroborando a coerência do ordenamento jurídico.

### **3 RESTRIÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS AO DIREITO DE CONSTRUIR NA ORLA URBANA**

Neste segmento, são apresentados os resultados de uma pesquisa abrangente que analisou as constituições estaduais de 17 estados situados em áreas de zona costeira, juntamente com as leis orgânicas de respectivas 13 capitais localizadas ao longo da orla. O objetivo principal foi avaliar as disposições legais relacionadas ao uso e à ocupação do solo nas regiões costeiras, com foco especial em identificar limitações construtivas na orla. Em seguida à apresentação dos dados, examinam-se as limitações construtivas identificadas nas constituições estaduais do Maranhão, do Pará, da Paraíba e de Alagoas e nas leis orgânicas de suas respectivas capitais: São Luís, Belém e João Pessoa. Assim, esta seção oferece uma visão mais detalhada das políticas que visam regular e proteger o uso e a ocupação do solo da orla na construção.

#### **3.1 LEGISLAÇÃO FEDERAL AMBIENTAL E URBANÍSTICA APLICADA À ORLA URBANA**

Este tópico tem como finalidade examinar as principais leis federais que têm relevância para a proteção da zona costeira no contexto ambiental e urbanístico, identificando especialmente as normas com regulamentação que impactam a construção na orla urbana. Em âmbito nacional, há legislações que se destacam por sua relevância na proteção ambiental e urbanística da zona costeira. Essas leis, ao comporem um conjunto normativo coerente, desempenham um papel fundamental na preservação e no ordenamento das áreas litorâneas, em concretização da ordem constitucional.

Ciente de que o meio ambiente foi constitucionalizado com proteção expressa à zona costeira, a ordem constitucional é indissociável ao tratar de proteção ambiental. A Política Nacional de Meio Ambiente, regulamentada pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelece a racionalização do uso do solo como um de seus princípios fundamentais, reconhecendo-o como um recurso ambiental essencial. Nesse aspecto, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é formado por diversos fatores, como clima, vegetação e solo, que sofrem as consequências pela utilização do homem (Machado, 2012).

Já o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei nº 7.661 de 16 de maio de 1988, destaca a importância da qualidade ambiental da zona costeira, considerando aspectos como urbanização, uso, ocupação e parcelamento do solo. É a única legislação federal que aborda a zona costeira (Freitas, 2021). Em pertinência ao que será analisado a seguir, é

fundamental ressaltar que o art. 6º do PNGC (Brasil, 1988b) estabelece que qualquer projeto de parcelamento, unificação de terrenos, construção, instalação, operação ou ampliação de atividades que modifique as características naturais da zona costeira deve obedecer às normas desta lei, além de seguir regulamentações federais, estaduais e municipais pertinentes, e respeitar as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro. Caso as condições de licenciamento não sejam cumpridas ou sejam parcialmente desrespeitadas, o infrator poderá enfrentar penalidades como interdição, embargo ou demolição, sem prejuízo de outras sanções legais. Além disso, para obter o licenciamento, é necessário que o responsável pelo projeto apresente um estudo de impacto ambiental e o correspondente Relatório de Impacto Ambiental – RIMA) aprovado conforme a legislação vigente. O PNGC, conforme o art. 5º da Lei nº 14.714/2023, abrange normas que regem o controle e a qualidade ambiental, estipuladas pelo CONAMA (Brasil, 2023a). Essas normas incluem aspectos como urbanização, ocupação e uso do solo e subsolo, além do parcelamento e remembramento do solo.<sup>63</sup>

Em desdobramentos ambientais do gerenciamento costeiro no âmbito da CIRM, a Portaria Ministerial nº 440, de 20 de dezembro de 1996, criou o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI-GERCO, responsável por orientar o uso sustentável e a gestão desse espaço, por meio da implementação do Plano de Ação Federal da Zona Costeira – PAF-ZC. Essa cooperação vertical e horizontal do poder público, em colaboração com a sociedade, foi destacada pela Marinha do Brasil como meio de viabilidade para alcançar efeitos positivos no gerenciamento costeiro (Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, [2024?]). Além disso, há previsão de significativos instrumentos de viabilidade da gestão costeira como o “Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC”, o “Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro – PMGC”, o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro – SIGERCO, o Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira – SMA-ZC, o Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira – RQA-ZC, o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC e o Plano de Gestão da Zona Costeira – PGZC.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Art. 5º O PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização, ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; prevenção e controle de erosão marítima, erosão fluvial de Municípios da Zona Costeira e inundação costeira; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico. (Redação dada pela Lei nº 14.714, de 2023)

<sup>64</sup> Nos termos do PNGC II: “O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC, legalmente estabelecido, deve explicitar os desdobramentos do PNGC, visando a implementação da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, incluindo a definição das responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução. 4.2. O Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - PMGC, legalmente estabelecido, deve explicitar os desdobramentos do PNGC e do PEGC, visando a implementação da Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, incluindo as

Após a instituição do Plano de Gerenciamento Costeiro, sua regulamentação veio com a edição do Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Esse decreto aborda especificamente o uso e ocupação da zona costeira, com foco na proteção da orla, em conformidade com as diretrizes da Carta Maior. Alinhado à ordem constitucional, o art. 16 (Brasil, 2004) estipulou que qualquer empreendimento na zona costeira deve ser compatível com a infraestrutura de saneamento e sistema viário já existentes. A solução técnica escolhida deve preservar as características ambientais e a qualidade paisagística do local.

Some-se a esse quadro a principal legislação federal que estabelece a proteção do patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico como uma das diretrizes dessa ordem urbana, para promover as funções sociais da cidade e da propriedade: Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Em destaque, há previsão expressa para a utilização de padrões e sistemas construtivos que viabilizem a redução de impactos ambientais<sup>65</sup>. Nesse sentido, é importante ressaltar que, como demonstrado na primeira seção do estudo, a zona costeira foi constitucionalmente designada como patrimônio nacional. Além disso, o estatuto regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição, que abordam a política urbana, de modo que é perfeitamente alinhado ao conjunto de normas aplicáveis à zona costeira, especialmente quanto à construção de edifícios na orla.

O Estatuto da Cidade destaca a importância de que a política urbana, no desenvolvimento ordenado das cidades e da propriedade urbana, siga diretrizes que promovam a utilização de padrões construtivos, visando a redução de impactos ambientais e a economia

---

responsabilidades e os procedimentos institucionais para a sua execução. O PMGC deve guardar estreita relação com os planos de uso e ocupação territorial e outros pertinentes ao planejamento municipal. 4.3. O Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro - SIGERCO, componente do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA), se constitui em um sistema que integra informações do PNGC, proveniente de banco de dados, sistema de informações geográficas e sensoriamento remoto, devendo propiciar suporte e capilaridade aos subsistemas estruturados/gerenciados pelos Estados e Municípios. 4.4. O Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA-ZC se constitui na estrutura operacional de coleta de dados e informações, de forma contínua, de modo a acompanhar os indicadores de qualidade sócio-ambiental da Zona Costeira e propiciar o suporte permanente dos Planos de Gestão. 4.5. O Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC consiste no procedimento de consolidação periódica dos resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e, sobretudo, de avaliação da eficiência e eficácia das medidas e ações da gestão desenvolvidas. Esse Relatório será elaborado, periodicamente, pela Coordenação Nacional do Gerenciamento Costeiro, a partir dos Relatórios desenvolvidos pelas Coordenações Estaduais. 4.6. O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEEC se constitui no instrumento balizador do processo de ordenamento territorial necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade ambiental do desenvolvimento da Zona Costeira, em consonância com a diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional. 4.7. O Plano de Gestão da Zona Costeira - PGZC compreende a formulação de um conjunto de ações estratégicas e programáticas, articuladas e localizadas, elaboradas com a participação da sociedade, que visam orientar a execução do Gerenciamento Costeiro. Esse plano poderá ser aplicado nos diferentes níveis de governo e em variadas escalas de atuação”.

<sup>65</sup> Art. 2º [...] XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais (Brasil, 2001).



de recursos naturais, tanto em parcelamentos do solo quanto em edificações urbanas. Além disso, o estatuto requer a realização do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, com o objetivo de mapear os efeitos positivos e negativos que empreendimentos imobiliários possam causar à coletividade (Brasil, 2001, art. 2º, XVII e art. 36). Nota-se uma significativa congruência entre os motivos que justificam a existência de normas específicas para restringir construções na orla e os objetivos do EIV, especialmente em questões como adensamento populacional, mobilidade urbana, ventilação e iluminação. De modo cumulativo<sup>66</sup>, também há a previsão do Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA como instrumento da política urbana (Brasil, 2001, art. 4º, VI), sendo possível referenciar os estudos e autorizações desse estatuto como desdobramento das intenções trazidas na PNMA e no PNGC (Leme, 2012). No entanto, é importante salientar que o EIV não é exigido para todos os empreendimentos imobiliários; a legislação delega aos municípios a responsabilidade de regulamentar e determinar os tipos de construções que requerem este tipo de estudo.<sup>67</sup>

Essas legislações estabelecem diretrizes específicas que conciliam o desenvolvimento urbano com a preservação dos ecossistemas costeiros, garantindo a sustentabilidade e a qualidade de vida das comunidades. Elas criam um sistema normativo essencial para a proteção da zona costeira, especialmente na orla urbana, abrangendo tanto aspectos ambientais quanto urbanísticos. Por não terem sido identificados dispositivos normativos específicos sobre construções de edifícios em orlas ou zonas costeiras na legislação da União, devido à natureza geral dessas normas, o refinamento do tema (de interesse regional e local) é deixado para os estados e municípios, como será abordado no tópico a seguir.

### 3.2. LEVANTAMENTO DAS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS SITUADOS NA ZONA COSTEIRA E LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS EM ORLA

Este estudo conduziu uma pesquisa nas constituições dos estados situados em áreas de zona costeira e leis orgânicas de respectivas capitais localizadas ao longo da orla, norteadoras das legislações aplicadas ao processo urbanístico (Plano Diretor, Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e o Código de Obras do Município).

---

<sup>66</sup> Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental (Brasil, 2001).

<sup>67</sup> Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal (Brasil, 2001).

Para a definição dos municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira brasileira, considerados então nessa pesquisa, foi levado em conta o já mencionado Projeto Orla, que destaca várias capitais estaduais como principais aglomerados urbanos ao longo da costa brasileira, incluindo Maceió (Alagoas), Salvador (Bahia), Fortaleza (Ceará), Vitória (Espírito Santo), São Luís (Maranhão), Belém (Pará), João Pessoa (Paraíba), Recife (Pernambuco), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro), Natal (Rio Grande do Norte), Florianópolis (Santa Catarina) e Aracaju (Sergipe) (Brasil, 2002b). Além disso, foram consideradas as diretrizes da Portaria nº 461, de 13 de dezembro de 2018, do então Ministério do Meio Ambiente, que “aprova a relação dos municípios abrangidos pela faixa terrestre da Zona Costeira brasileira”, bem como a atualização do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021).

Foram então examinadas as constituições dos 17 estados situados na zona costeira, quais sejam: Amapá, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. As leis orgânicas das respectivas capitais inseridas em orla, também foram objeto da pesquisa: Macapá (AM), Belém (PA), São Luís (MA), Fortaleza (CE), Natal (RN), João Pessoa (PB), Recife (PE), Maceió (AL), Aracaju (SE), Salvador (BA), Vitória (ES), Rio de Janeiro (RJ) e Florianópolis (SC). Registre-se que apenas a legislação de 13 capitais foi objeto de análise nesta pesquisa, uma vez que as cidades de Curitiba (PR), Porto Alegre (RS), São Paulo (SP) e Teresina (PI) não estão inseridas em orla, portanto, foram excluídas da análise. O acesso a esses documentos legislativos se deu diretamente nos respectivos sítios eletrônicos das casas legislativas de cada ente. A busca, norma a norma, teve como índice de pesquisa os termos: "zona costeira", "orla/orla marítima" e “gabarito”. Contudo, também foram consideradas as terminologias "praia", "costa", "costeiro/costeira", "construção" e "ocupação do solo” com o objetivo de verificar a existência de restrição construtiva na orla urbanizada, quando a norma não fosse expressa quanto à utilização de "zona costeira", "orla/orla marítima" e “gabarito”.

Apesar da proteção constitucional da zona costeira, observou-se uma baixa reprodução dessa proteção nas constituições estaduais. Das 17 constituições analisadas, constatou-se que em 52.94% delas não há menção ao termo "zona costeira", compreendendo nove estados brasileiros: Amapá, Pará, Ceará, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina<sup>68</sup>. A justificativa para essa lacuna na legislação estadual demanda uma abordagem

---

<sup>68</sup> Considerando a similitude do termo “zona costeira” e o termo “costeiro”, para os fins desta pesquisa, foi considerado que o Estado do Rio Grande do Sul possui proteção à zona costeira. Os Estados do Ceará e

mais aprofundada, seja para identificar se a ausência de referências específicas sobre a zona costeira nas constituições estaduais pode comprometer o desenvolvimento sustentável dessas regiões e a proteção de seus ecossistemas, seja para identificar as peculiaridades políticas, sociais e econômicas que possam ter influenciado os debates das Constituintes de cada estado e motivado a ausência de reprodução da proteção.

A tabela apresentada neste estudo visa proporcionar uma análise detalhada das Constituições dos estados costeiros do Brasil. Organizada em colunas, ela destaca o quantitativo de Constituições analisadas, o ente federativo ao qual os dados se referem, a localização dos documentos consultados nos sites oficiais, a menção dos termos “zona costeira”, “orla” e “gabarito” nessas Constituições estaduais, a indicação de normas que limitam a construção em zona costeira ou orla, e, por fim, a indicação de ser ou não a norma mais protetiva entre as analisadas.

Tabela 1 - As constituições dos estados em orla

Quantitativo	Estado	Sítio Eletrônico	Proteção à Zona Costeira, Orla ou Gabarito?	Limitação Construtiva?	Mais protetivo?
1	Amapá	<a href="https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70441">https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70441</a>	Não para zona costeira, orla ou gabarito.	Não	Não
2	Pará	<a href="https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228">https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228</a>	Não para zona costeira, sim para orla e não para gabarito.	Não	Não
3	Maranhão	<a href="https://legislacao.al.ma.leg.br/ged/constituicao-estadual/detalhe.html?dswid=-8238">https://legislacao.al.ma.leg.br/ged/constituicao-estadual/detalhe.html?dswid=-8238</a>	Sim para zona costeira e não para orla e gabarito.	Não	Não
4	Piauí	<a href="http://siteantigo.cge.pi.gov.br/index.php/legislacao">http://siteantigo.cge.pi.gov.br/index.php/legislacao</a>	Sim para zona costeira e não para orla e gabarito.	Não	Não
5	Ceará	<a href="https://www.al.ce.gov.br/paginas/constituicao-do-estado-do-ceara">https://www.al.ce.gov.br/paginas/constituicao-do-estado-do-ceara</a>	Não para zona costeira, orla e gabarito.	Não	Não
6	Rio Grande do Norte	<a href="https://www.al.rn.leg.br/legislacao/legislacao-estadual">https://www.al.rn.leg.br/legislacao/legislacao-estadual</a>	Sim para zona costeira, não	Não	Não

Pernambuco possuem proteção ambiental às praias, contudo, sem referência à zona costeira, motivo pelo qual foram incluídos como estados que não trazem proteção à zona costeira.

			para orla e gabarito.		
7	<b>Paraíba</b>	<a href="http://www.al.pb.leg.br/">http://www.al.pb.leg.br/</a>	Sim para zona costeira, orla e gabarito.	Sim	Sim
8	<b>Pernambuco</b>	<a href="https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=12&amp;numero=1989&amp;complemento=0&amp;ano=1989&amp;tipo=&amp;url=">https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=12&amp;numero=1989&amp;complemento=0&amp;ano=1989&amp;tipo=&amp;url=</a>	Não para zona costeira, orla e gabarito <sup>69</sup> .	Não	Não
9	<b>Alagoas</b>	<a href="https://www.tjal.jus.br/index.php?pag=organizacao_constituicao">https://www.tjal.jus.br/index.php?pag=organizacao_constituicao</a>	Não para zona costeira e sim para orla e gabarito.	Sim	Não
10	<b>Sergipe</b>	<a href="https://al.se.leg.br/legislacao/">https://al.se.leg.br/legislacao/</a>	Não para zona costeira, sim para orla e não para gabarito.	Não	Não
11	<b>Bahia</b>	<a href="https://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao-estadual">https://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao-estadual</a>	Sim para zona costeira e para orla e não para gabarito.	Não	Não
12	<b>Espírito Santo</b>	<a href="https://www3.al.es.gov.br/arquivo/documentos/legislacao/html/coe11989.html">https://www3.al.es.gov.br/arquivo/documentos/legislacao/html/coe11989.html</a>	Não para zona costeira, orla e gabarito.	Não	Não
13	<b>Rio de Janeiro</b>	<a href="http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=73">http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=73</a>	Sim para zona costeira e orla e não para gabarito.	Não	Não
14	<b>São Paulo</b>	<a href="https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-0-05.10.1989.html">https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-0-05.10.1989.html</a>	Sim para zona costeira, não para orla e gabarito.	Não	Não
15	<b>Paraná</b>	<a href="https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&amp;codAto=9779&amp;codItemAto=97783">https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&amp;codAto=9779&amp;codItemAto=97783</a>	Não para zona costeira, orla <sup>70</sup> e gabarito.	Não	Não
16	<b>Santa Catarina</b>	<a href="http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constitui">http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constitui</a>	Não para zona costeira, orla <sup>71</sup> e gabarito.	Não	Não

<sup>69</sup> O art. 210, I, da Constituição Estadual de Pernambuco dispõe sobre a proteção ambiental da praia (Pernambuco, 1989).

<sup>70</sup> A Constituição do Estado do Paraná utiliza o termo praia em seu art. 48-A apenas para designar as competências do Corpo de Bombeiros Militar (Paraná, 1989).

<sup>71</sup> A Constituição do Estado de Santa Catarina utiliza o termo praia no art. 108 para designar as competências do Corpo de Bombeiros Militar e, ainda, trata sobre o plano estadual de gerenciamento costeiro: art. 25. Até a promulgação da lei que instituir o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro não poderão ser expedidas pelos

		<a href="#">cao_estadual_1989.html</a>			
17	Rio Grande do Sul	<a href="https://www.estado.rs.gov.br/constituicao-estadual">https://www.estado.rs.gov.br/constituicao-estadual</a>	Não para zona costeira, orla e gabarito. <sup>72</sup>	Não	Não

**Fonte:** elaborada pela autora, com base nas constituições dos estados litorâneos, localizadas nos sítios eletrônicos respectivos.

Os oito estados litorâneos remanescentes, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, e Rio Grande do Sul, representam aproximadamente 47,06% do total dos estados litorâneos, e demonstraram proteção ambiental em relação ao termo "zona costeira", empregando terminologia mais objetiva e indireta quanto à proteção ambiental, com o uso do termo "proteção ecológica".

Destaca-se que, além da proteção ambiental genérica, a Constituição da Paraíba caracterizou a zona costeira como sendo “patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico” (Paraíba, 1989, art. 229) estadual, regulamentando ainda essa proteção, o que será abordado com mais profundidade a seguir. Similarmente, a Constituição da Bahia também mencionou a zona costeira como patrimônio a ser preservado, dando enfoque especial à orla marítima (Bahia, 1989, art. 216, V). Por vez, o Estado de São Paulo estabeleceu um plano de desenvolvimento integrado, a ser coordenado em conjunto com os municípios interessados, para a proteção de toda a zona costeira estadual (São Paulo, 1989, arts. 196 e 292).

Considerando a importância da orla marítima como parte integrante da zona costeira, foram examinadas as referidas 17 constituições dos estados litorâneos, quanto ao tratamento do termo "orla/orla marítima". Verificou-se que em 70,59% delas, não há qualquer menção ao termo ou proteção específica à orla, representando as constituições de 12 estados: Amapá, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. No entanto, é válido ressaltar que as Constituições do Amapá (1991, art. 86, V) e do Paraná (1989, art. 48A) utilizam esse termo para designar as atribuições do Corpo de Bombeiros de evitar acidentes na orla marítima e fluvial. No Estado do Rio de Janeiro, há um prazo estipulado de 2 anos a partir da promulgação da Constituição do Estado para a demarcação da orla. Por fim, em Santa Catarina, o termo é utilizado para tratar do combate a incêndios na orla e para proibir os municípios de regulamentarem o uso do solo

---

Municípios localizados na orla marítima normas e diretrizes menos restritivas que as existentes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como sobre a utilização de imóveis no âmbito de seu território (Santa Catarina, 1989).

<sup>72</sup> A Constituição do Rio Grande do Sul utiliza o termo costeiro ao se referir ao seu gerenciamento como ação de proteção ambiental no art. 250, § 1º, X (Rio Grande do Sul, 1989).

e a utilização de imóveis de forma menos restritiva, até que seja promulgado o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro.

Importante destacar que das 17 constituições apenas a do estado da Paraíba e a de Alagoas utilizam o termo “gabarito”, o que equivale a 11,76% daquele total. Por outro lado, 5 constituições estaduais costeiras (Pará, Paraíba, Alagoas, Sergipe e Rio de Janeiro), correspondentes a 29,41% do total analisado, trazem proteção especial à orla. A Constituição do Pará (1989, art. 17, VI) indicou a competência comum com os municípios para proteção ambiental. Ao utilizar o termo orla, a Constituição da Paraíba foi além da proteção ambiental, ao criminalizar as construções e reformas de edifícios na orla que venham a contrariá-la. No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, também foi utilizado o termo orla para tratar da adequação das obras realizadas nesse espaço às novas regras constitucionais. Já a Constituição de Alagoas (1989, art. 217, XIII) utiliza o termo orla apenas para tratar da proteção das orlas lagunares. O Estado de Sergipe, por sua vez, prevê em sua Constituição a proteção ambiental da orla como assunto de competência estadual e municipal, destacando a participação da sociedade na proteção da orla para alcançar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (Sergipe, 1989, art. 232, § 9º, II). Finalmente, a Constituição da Bahia utiliza o termo orla para tratar se referir à sua proteção ambiental (Bahia, 1989, art. 216, V).

A pesquisa releva, portanto, que, dos 17 estados inseridos na zona costeira, 11 incorporam em suas constituições alguma forma de proteção ambiental para a orla ou para a zona costeira (Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Bahia, São Paulo, Rio Grande do Sul, Pará, Paraíba, Alagoas, Sergipe e Rio de Janeiro), perfazendo cerca de 64,71% das constituições estaduais analisadas com proteção da zona costeira e/ou da orla.

Por outro lado, a análise não apresenta resultados expressivos quanto às limitações, nas constituições estaduais costeiras, sobre a construção de edifícios na orla urbana ou na zona costeira. Dos 64,71% de estados costeiros que incorporam alguma forma de proteção à zona costeira ou à orla (equivalente a 11 estados), apenas Alagoas e Paraíba possuem norma constitucional expressa que restringe a construção nesses espaços, o que representa 18,18% desse grupo. Considerando a totalidade dos estados costeiros, esse índice se reduz para 11,76%, destacando-se as legislações desses dois estados, que serão detalhadas a seguir.

Importa esclarecer que a disposição na Constituição de Alagoas não faz menção expressa à zona costeira ou à orla para tratar de limites construtivos. Em vez disso, a constituição alagoana utiliza os terrenos de marinha como referência territorial para estabelecer

as limitações e o afastamento das construções<sup>73</sup>. Sem maiores detalhamentos, a responsabilidade pela definição do gabarito de altura e demais disposições é atribuída ao legislador infraconstitucional.

Por outro lado, a Constituição da Paraíba é a única que impõe limitações específicas às construções nesses espaços. Para além da reprodução constitucional, a Constituição da Paraíba localizou geograficamente a zona costeira, tornando mais fácil sua identificação espacial. Em consonância com um movimento socioambiental enraizado na história paraibana, que será detalhado em seção específica, o texto constitucional paraibano estabeleceu, de maneira geral, limitações para as edificações em orla, que devem ser seguidos pelos planos diretores dos municípios localizados na zona costeira. Essas diretrizes visam garantir "aeração, iluminação e existência de infraestrutura urbana, conciliando-as, em cada caso, com os parâmetros de densidade populacional, taxa de ocupação e índice de aproveitamento" (Paraíba, 1989, art. 225, §§ 1º e 2º). A normatização em questão introduziu nos direitos de construção os valores constitucionais nacionais, não se limitando à dignidade humana, mas também incorporando a promoção da função social da propriedade e a salvaguarda do ambiente, em busca de um reequilíbrio urbano (Severiano, 2023).

Passa-se então à análise das leis orgânicas de 13 capitais, todas situadas em municípios costeiros, sendo relevante observar que o número de leis orgânicas examinadas é inferior ao das 17 constituições de estados da zona costeira avaliadas. Isso se deve, reitera-se, ao fato de que 4 daqueles estados têm suas capitais localizadas fora da zona costeira: São Paulo, Porto Alegre, Curitiba e Teresina.

Das leis orgânicas analisadas, 76,92% não fazem menção à zona costeira, o que corresponde a 10 capitais: Macapá, Belém, São Luís, Natal, Recife, Maceió, Aracajú, Salvador, Vitória e Florianópolis. Assim, remanescem 3 capitais que se referem de forma expressa ao termo "zona costeira" em suas leis orgânicas, perfazendo um total de 23,08%, composto pelas cidades a saber: Fortaleza, João Pessoa e Rio de Janeiro. Em relação às leis orgânicas das capitais litorâneas, apenas Fortaleza (2006, art. 251) aborda o interesse ecológico, enquanto João Pessoa (1990, art. 175) confere à zona costeira o status de "patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico", atribuindo ao Plano Diretor a competência para

---

<sup>73</sup> Art. 217. O Estado, com a colaboração da comunidade, promoverá a defesa e a preservação do meio ambiente, cumprindo-lhe, especificamente: [...] § 2º A lei regulará o fracionamento das áreas e o gabarito das edificações situadas na faixa de mil metros contados a partir da linha de raia dos terrenos de marinha, assim considerados nos termos da legislação federal pertinente (Alagoas, 1989).

regulamentar as construções na zona costeira e estabelecendo requisitos mínimos a serem seguidos.

A tabela a seguir apresenta de forma organizada os detalhes da pesquisa nas leis orgânicas das capitais inseridas na zona costeira do Brasil. Estruturada em colunas e linhas, ela permite verificar o número de normas analisadas, o município ao qual os dados se referem, os sites oficiais onde as leis orgânicas foram localizadas, a constatação de que a lei orgânica menciona o termo “zona costeira”, “orla” e “gabarito”, se a norma analisada impõe restrições à construção na zona costeira ou orla, culminando na última coluna com a verificação de se a lei orgânica analisada é a mais protetiva entre as 13 leis orgânicas estudadas.

Tabela 2 - As leis orgânicas das capitais em orla.

Quantitativo	Capital	Sítio Eletrônico	Proteção à Zona Costeira, Orla ou Gabarito?	Limitação Construtiva?	Mais protetivo ?
1	Macapá	<a href="https://www.macapá.ap.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica.pdf/view">https://www.macapá.ap.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica.pdf/view</a>	Não para o termo zona costeira. Não para o termo orla. Não para o termo gabarito.	Não há	Não
2	Belém	<a href="http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/paginas/lom.html">http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/paginas/lom.html</a>	Não para zona costeira e sim para o termo orla. Não para o termo gabarito.	Sim	Sim
3	São Luís	<a href="https://www.sao-luis.ma.gov.br/semad/conteudo/199">https://www.sao-luis.ma.gov.br/semad/conteudo/199</a>	Não para zona costeira e sim para orla. Não para gabarito.	Sim	Sim
4	Fortaleza	<a href="https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Org%C3%A2nica_do_Munic%C3%A0Dpio">https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_Org%C3%A2nica_do_Munic%C3%A0Dpio</a>	Sim para zona costeira e não para orla. Não para gabarito.	Não há	Não
5	Natal	<a href="https://www.natal.rn.gov.br/natalprev/legislacao">https://www.natal.rn.gov.br/natalprev/legislacao</a>	Não para o termo zona costeira e sim para o termo orla. Não para	Não há	Não



			o termo gabarito <sup>74</sup> .		
6	João Pessoa	<a href="https://sapl.joao.pessoa.pb.leg.br/norma/14101">https://sapl.joao.pessoa.pb.leg.br/norma/14101</a>	Sim para zona costeira. Não para orla. Sim para o termo gabarito.	Sim	Sim
7	Recife	<a href="https://www.recife.pe.leg.br/atividade-legislativa/lei-organica-do-municipio">https://www.recife.pe.leg.br/atividade-legislativa/lei-organica-do-municipio</a>	Não para zona costeira e sim para orla. Não para gabarito.	Não há	Não
8	Maceió	<a href="https://www.maceio.al.leg.br/publicacoes">https://www.maceio.al.leg.br/publicacoes</a>	Não para zona costeira e sim para orla. Não para gabarito.	Não há	Não
9	Aracajú	<a href="https://aleselegis.al.se.leg.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L1181948.html">https://aleselegis.al.se.leg.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L1181948.html</a>	Não para zona costeira e não para orla. Não para gabarito.	Não há	Não
10	Salvador	<a href="https://www.cms.ba.gov.br/lei-organica">https://www.cms.ba.gov.br/lei-organica</a>	Não para zona costeira e não para orla. Não para gabarito.	Não há	Não
11	Vitória	<a href="https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/legislacao/">https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/legislacao/</a>	Não para zona costeira e não para orla.	Não há	Não
12	Rio de Janeiro	<a href="https://www.camara.rio/atividade-parlamentar/legislacao/lei-organica-do-municipio">https://www.camara.rio/atividade-parlamentar/legislacao/lei-organica-do-municipio</a>	Sim para zona costeira e sim para orla. Não para gabarito.	Não há	Não
13	Florianópolis	<a href="https://www.cmf.sc.gov.br/proposicoes/Lei-Organica/1990/1/0/87987">https://www.cmf.sc.gov.br/proposicoes/Lei-Organica/1990/1/0/87987</a>	Não para zona costeira e não para orla. Não para gabarito.	Não há	Não

**Fonte:** elaborada pela autora com base nas leis orgânicas das capitais dos estados litorâneos, localizadas nos sítios eletrônicos respectivos.

Ao serem examinadas as leis orgânicas, também foi buscado o termo “orla” / “orla marítima”. Da análise, conclui-se que 7 leis orgânicas não mencionaram orla (Macapá, Fortaleza, João Pessoa, Aracajú, Salvador, Vitória e Florianópolis), perfazendo um total de 53,85% das 13 leis orgânicas analisadas. Nesse norte, é possível afirmar as seis leis orgânicas

<sup>74</sup> Importante destacar ainda que a Lei Orgânica de Natal utiliza o termo praia nos seguintes moldes: “Art. 137. Não será permitida a urbanização que impeça o livre acesso público às praias e ao mar” (Natal, 1990).

remanescentes (Belém, São Luís, Natal, Recife, Maceió e Rio de Janeiro) abordam expressamente o termo “orla”, sendo o equivalente a 53,85% do total das 13 leis orgânicas analisadas.

No entanto, é notável o posicionamento das Leis Orgânicas de Belém e São Luís, que não apenas enfatizam a proteção ambiental, mas também estabelecem restrições ao direito de construir em suas orlas, definindo até mesmo parâmetros mínimos a serem seguidos. Por sua vez, a Lei Orgânica de Natal é explícita quanto à proteção ambiental, alinhando a política ambiental do município com as disposições constitucionais, leis federais, estaduais e demais normativas pertinentes. Recife, Maceió e Rio de Janeiro também incluem em seus textos a proteção ambiental da orla. Portanto, os resultados indicam que 61,54% dessas leis orgânicas incorporam alguma forma de proteção à zona costeira ou à orla, correspondendo a 8 capitais: Belém, São Luís, Natal, Recife, Maceió, Fortaleza, João Pessoa e Rio de Janeiro. Importa ressaltar que apenas a Lei Orgânica de João Pessoa utiliza o termo “gabarito”, perfazendo 7,69% das 13 leis orgânicas analisadas. Contudo, apenas 3 capitais apresentam dispositivo que limita a construção em orla/zona costeira, perfazendo um total de 23,08% das 13 leis orgânicas analisadas. Essas limitações estão presentes nas Leis Orgânicas de João Pessoa (1990, art. 175, §§ 1º e 2º), São Luís<sup>75</sup> e Belém<sup>76</sup>.

Considerando as informações a partir dessa análise legislativa, foi realizado um comparativo visual entre as cidades que possuem limitação construtiva, João Pessoa, São Luís e Belém, a partir das identificações das orlas extraídas do *Google Earth* (Figura 9, Figura 10, Figura 11, Figura 12 e Figura 13), ao lado de duas outras capitais que não contam com a mesma proteção (Figura 14 e Figura 15), Recife e Fortaleza, sendo possível observar as realidades construtivas.

---

<sup>75</sup> “Art. 189. Fica proibida a construção de edifícios de apartamentos familiares e comerciais na orla marítima de São Luís, numa distância de até 500km (quinhentos quilômetros) da mais alta maré das praias de São Luís” (São Luís, 1995).

<sup>76</sup> “Art. 164. Nos distritos balneários ou turísticos, não será permitida a construção de edifícios com mais de seis pavimentos e nas orlas com mais de três, na forma da lei, que regulamentará e definirá os casos especiais” (Belém, 1990).

Figura 9 - Recorte 1 da orla de João Pessoa



Fonte: Google Earth, 2024c.

Figura 10 - Recorte 2 da orla de João Pessoa



Fonte: Google Earth, 2024d.

Figura 11 - Recorte da orla do Município de Belém



Fonte: Google Earth, 2024a.

Figura 12 – Recorte 1 da orla de São Luís



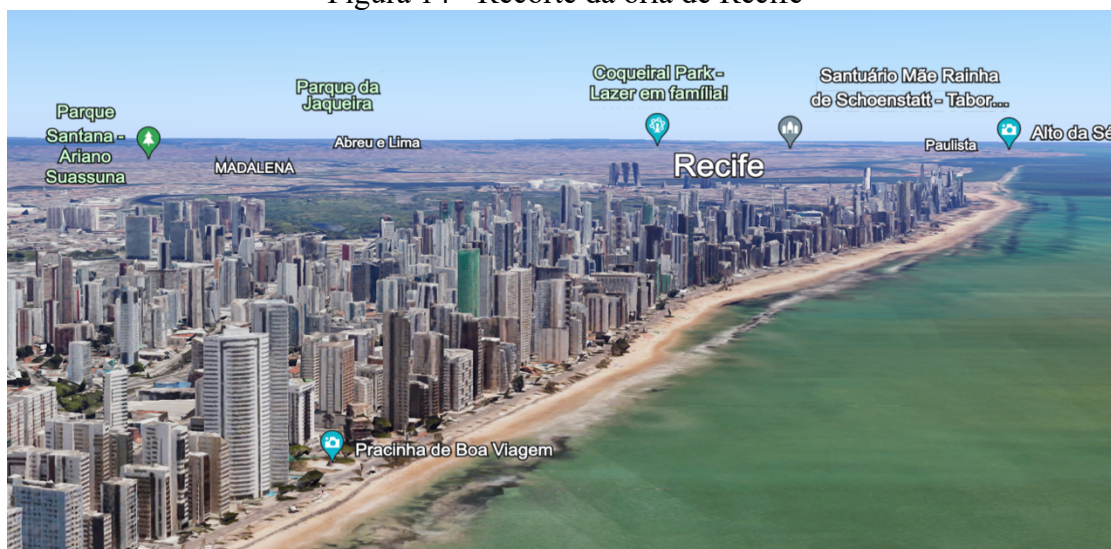
Fonte: Google Earth, 2024f.

Figura 13 – Recorte 2 da orla de São Luís.



Fonte: Google Earth, 2024g.

Figura 14 - Recorte da orla de Recife



Fonte: Google Earth, 2024e.

Figura 15 - Recorte da orla de Fortaleza



Fonte: Google Earth, 2024b.

Em arremate, foi possível identificar que a Lei Orgânica de Belém, especificamente no art. 164, trouxe limitação construtiva de altura para os “distritos balneários ou turísticos”, bem como para as “orlas”<sup>77</sup>. Também foi identificada na Lei Orgânica de São Luís, em seu art. 189, uma limitação construtiva regulamentando um recuo mínimo da orla para início das edificações<sup>78</sup>. Como identificado na pesquisa anterior, acerca das constituições estaduais, importa relembrar que apesar de as Leis Orgânicas dos Municípios de Belém e São Luís preverem normas limitativas à construção em orla, não houve qualquer abordagem acerca desses limites construtivos nas Constituições dos seus respectivos Estados. Diferentemente desse desencontro entre lei orgânica e constituição estadual, a Constituição da Paraíba e a Lei Orgânica de João Pessoa foram as únicas legislações aplicadas a um grupo de entes federados vinculados que apresentaram a mesma limitação construtiva, criando um condomínio de legislativo além da simples reprodução da proteção constitucional do espaço costeiro disposta no art. 225, § 1º da CF.

Diante desses resultados, a escolha de direcionar o estudo para a análise da Constituição do Estado da Paraíba e da Lei Orgânica de João Pessoa, encontra sua justificativa. Essas legislações se destacam não apenas pela sua abordagem específica sobre a proteção ambiental da orla e da zona costeira, mas também pela atenção dada às limitações de gabarito de

<sup>77</sup> Art. 164. Nos distritos balneários ou turísticos, não será permitida a construção de edifícios com mais de seis pavimentos e nas orlas com mais de três, na forma da lei, que regulamentará e definirá os casos especiais (Belém, 1990).

<sup>78</sup> Art. 189. Fica proibida a construção de edifícios de apartamentos familiares e comerciais na orla marítima de São Luís, numa distância de até 500 m (quinhentos quilômetros) da mais alta maré das praias de São Luís (São Luís, 1995).

edificações em orla, permitindo a verificação de correspondência das disposições constitucionais e federais e evidenciando um compromisso efetivo com a sustentabilidade, o desenvolvimento urbano e a preservação do ambiente costeiro.

### 3.3 ANÁLISE DAS LIMITAÇÕES CONSTRUTIVAS EM ORLA NO ESTADO DA PARAÍBA E NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA

A Constituinte de 1988, no Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias, determinou que todas as constituições estaduais, disciplinando sua organização administrativa e política, fossem criadas em até um ano após a promulgação da Constituição Federal<sup>79</sup>. Em consonância com essa diretriz, a Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba promulgou, em 5 de outubro de 1989, sua constituição estadual. Todavia, antes de se adentrar na análise pormenorizada das disposições vigentes, é imperativo contextualizar a existência prévia de medidas de proteção à orla, notadamente aquelas que delineiam restrições construtivas nesse espaço específico no Estado da Paraíba. Em destaque à importância dos instrumentos anteriores à Constituição do Estado da Paraíba, que moldaram e influenciaram o desenvolvimento político e social do estado, essa retrospectiva é essencial para compreendermos a evolução do ordenamento territorial relacionado às áreas costeiras no Estado da Paraíba.

No contexto político desafiador e complexo que permeava o país, a Constituição da República de 1967 não abordou de maneira abrangente questões ambientais ou urbanísticas que pudessem orientar as normativas em nível nacional e local, uma vez que o movimento ecológico só tomou força após o período da ditadura militar (Farias, 2013). No entanto, destaca-se que a Constituição do Estado da Paraíba, promulgada em 12 de maio de 1967, adotou uma postura proativa ao vedar a concessão de licença para construção de prédios com mais de dois pavimentos na orla, abrangendo desde a Praia da Penha até a Praia Formosa<sup>80</sup>. Esta medida, especialmente pela Lei Complementar Estadual n° 12/1976, que regulamentou o art. 166 da constituição estadual (Paraíba, 1967), instituiu a atuação conjunta do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba – IPHAEP e do município de João Pessoa na

---

<sup>79</sup> “Nos termos do Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição da república: Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta. Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual (Brasil, 1988, ADCT).

<sup>80</sup> Art. 164 – É vedada a concessão de licença para a construção de prédio com mais de dois pavimentos, na avenida da orla marítima, desde a praia da Penha até a Praia Formosa (Brasil, 1976).

autorização de obras ou serviços de uso e ocupação do solo nos bairros de Cabo Branco e Seixas. Essa ação foi motivada pela preocupação do Governador João Agripino Maia de Vasconcelos Filho com a construção desenfreada de espigões na orla, que poderia reduzir a ventilação para o restante da cidade (Vivenza; Matos, 2021).

Apesar de, na mesma época, cidades como Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo já sentirem os efeitos do desenvolvimento urbano, a restrição do direito de construir na orla da Paraíba foi motivada pela redução da ventilação na Praia de Copacabana (Farias; Alvarenga, 2013). No entanto, a literatura acadêmica dedicada a essa temática revela uma lacuna historiográfica nas informações e fatos políticos e econômicos da época dos debates da Constituinte e da Constituição de 1967, bem como acerca da Emenda Constitucional n° 01, realizada em 16 de junho de 1970, que alterou significativamente a Constituição Estadual da Paraíba vigente (Sá e Benevides, 2021). Essa ausência de investigações destaca a necessidade de um maior empenho acadêmico na exploração dos aspectos históricos, políticos e jurídicos relacionados à Constituição de 1967, a fim de enriquecer o entendimento sobre o desenvolvimento normativo e a configuração jurídica do estado da Paraíba nesse período específico<sup>81</sup>.

A implementação da limitação construtiva na orla não apenas atendeu de maneira assertiva às necessidades locais, mas também se destacou como uma iniciativa pioneira de proteção costeira tanto em âmbito nacional quanto estadual. Essa legislação não apenas delineou os contornos da orla da capital paraibana, integrando suas características como parte intrínseca de sua identidade visual, mas também fortaleceu os movimentos ambientalistas, a exemplo da Associação Paraibana Amigos da Natureza – APAN<sup>82</sup>. Estes movimentos sustentavam que as implicações da proibição estavam alinhadas com a manutenção de um clima ameno na cidade e com a contenção do avanço desenfreado da construção civil (Farias; Alvarenga, 2013).

Essa interseção entre preservação ambiental, identidade urbana e controle do desenvolvimento imobiliário evidencia o impacto multifacetado dessa medida regulamentar na configuração e sustentabilidade da orla paraibana. O impacto visual e estético, causando

---

<sup>81</sup> Art. 164 - É vedada a concessão de licença para construção de prédio com mais de dois pavimentos, na avenida da orla marítima, desde a praia da Penha até a Praia Formosa. Parágrafo único - É, igualmente, vedada a concessão de licença para construção de prédio com mais de três pavimentos, na capital do Estado e na cidade de Campina Grande, sem que tenha a mesma área nunca inferior a de um pavimento, destinado à garagem. Art. 165 - Nas avenidas ou ruas residenciais da Capital do Estado e da cidade de Campina Grande somente será permitida a construção de edifícios que sejam isolados e distem, pelo menos, cinco metros para cada lado, do limite do seu terreno. Parágrafo único - Os edifícios de que trata este artigo, não poderão ter menos de vinte metros de frente (Paraíba, 1967).

complicações administrativas e até mesmo a organização do próprio município, somam-se às consequências de permitir a construção de edifícios sem regulação sustentável. Diante de situações já vividas pela alteração urbana ocorrida de forma desenfreada, decorrente do processo de migração populacional do campo para as cidades, por motivos econômicos. Motivando a proteção do patrimônio cultural da Paraíba e do paisagismo daquelas cidades (Vivenza; Matos, 2021). A degradação do meio ambiente da zona costeira é decorrente da ação do homem no uso e ocupação do solo, como já visto anteriormente. Para além dos efeitos sentido pelo próprio meio ambiente, as consequências trazidas também afetam a vida de toda a sociedade, motivando ações que visem proteger o meio ambiente. E é nesse cenário que surge em 1978 a Associação Paraibana Amigos da Natureza, após outros movimentos ambientais despontarem no país. O apelo social contra a construção de espigões na orla de João Pessoa fez com que a APAN fosse um instrumento da articulação social em oposição às construções na orla de João Pessoa (Aguiar; Alves, 2015).

Com o crescimento urbanístico no estado da Paraíba, com concentração de prédios altos construídos entre 1950 e 1970 (Chaves, 2008), houve desconforto nos setores envolvidos, especialmente o da construção civil, ante o controle de edificações urbanas. Embora o propósito fosse prevenir problemas ambientais e urbanísticos, a resistência empresarial e política buscou no Poder Judiciário uma forma de contornar a normativa vigente. Esse embate resultou na concessão de liminares para a construção de três grandes edifícios na orla de João Pessoa durante a vigência da Constituição do Estado da Paraíba: Beira-Mar (19), Borborema (18) e João Marques de Almeida (20) (Figura 16) (Farias; Alvarenga, 2013)<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> As numerações indicadas após cada nome de edifício servem para localizar na figura 16 a localização exata dos edifícios.



Figura 16 - Edifícios construídos na orla das praias de Tambaú e Cabo Branco



Fonte: Chaves, 2008.

Posteriormente, insatisfeitos com as restrições, tentaram ainda questionar a constitucionalidade dos arts. 164 e 165 da Constituição Estadual da Paraíba. Argumentaram que esses artigos violavam a autonomia municipal (nos termos do art. 15, III, da Constituição da República de 1967) ao legislar sobre matéria urbanística, que deveria ser de peculiar interesse local, por se tratar do controle de edificações urbanas, nos termos do inciso II do art. 15 da Constituição da República de 1969. A tentativa de questionamento foi formalizada por meio da Representação nº 1.048-1-PB, julgada improcedente em 4 de novembro de 1981 e publicada no Diário da Justiça em 30 de abril de 1982 (Brasil, 1981b).

No intuito de enriquecer o debate sobre as competências municipais e estaduais, especialmente no que diz respeito ao interesse local, destaca-se o voto de relatoria do Ministro Djaci Alves Falcão. Suas fundamentações para a improcedência da ação merecem atenção. Inicialmente, ressaltou a atuação do Ministério Público, aplicando duas diretrizes cruciais: a não presunção de inconstitucionalidade, exigindo uma incompatibilidade evidente entre os textos colidentes, e a consideração da realidade brasileira adaptada ao modelo de federação norte-americana, reconhecendo que a autonomia dos estados-membros não é de contornos

simples. Num segundo momento, constatou que a autonomia dos municípios não foi suficiente para assegurar um padrão elevado de qualidade legislativa e de preservação. Os dispositivos da Constituição da Paraíba possuíam um valor político-administrativo que abrangia tanto os interesses municipais quanto estaduais, transcendendo a limitação do interesse puramente municipal. O relator sublinhou, ainda, entre outros pontos, que o Presidente da Assembleia Legislativa da Paraíba não apenas reiterou a constitucionalidade, mas também enfatizou que as normas em questão possuíam valor ecológico e paisagístico para o estado, não podendo ser subjugadas pelos interesses da construção civil. Por fim, o relator concluiu pela transcendência da matéria em relação ao peculiar interesse dos municípios, considerando a preservação paisagística na orla marítima em âmbito estadual, respaldada por padrões urbanísticos mínimos estipulados (Brasil, 1981).

A deliberação em questão marca um ponto de inflexão na evolução do Direito Ambiental no Brasil, introduzindo elementos essenciais para a consolidação do direito fundamental a um ambiente equilibrado. Identifica-se, na Representação nº 1.048-1/PB, a transcendência das fronteiras geográficas municipais, uma universalidade para a tutela do meio ambiente e da paisagem, abarcando a comunidade interessada na salvaguarda do cenário protegido pela Constituição do Estado da Paraíba. Entre as ideias debatidas que ainda não estavam consolidadas no texto normativo ou na doutrina, destaca-se o dever de proteção à paisagem para as futuras gerações. A decisão, de forma antecipada, explora as implicações das estratégias de desenvolvimento, destacando a sustentabilidade e enfocando a preservação das relações afetivas entre a comunidade e o cenário protegido. Ao atribuir significado jurídico à "qualidade de vida" no contexto urbano, reforça-se a relevância desse componente no panorama do direito ambiental contemporâneo (Farias; Alvarenga, 2013).

Esses elementos entrelaçados compõem a complexidade e importância da decisão do STF, contribuindo para o alicerce robusto do direito fundamental ao meio ambiente no contexto jurídico brasileiro. Merece destaque, igualmente, que, segundo a oitiva do Subprocurador-Geral da República, José Francisco Rezek, o Ministério Público, ao tratar o direito ao meio ambiente como um direito fundamental, incluiu a qualidade climática e a paisagem local como parte do debate sobre patrimônio cultural. Esse termo não encontrava correspondência constitucional na época<sup>84</sup>, merecendo, portanto, a proteção prevista pela Constituição Estadual (Brasil, 1981b).

---

<sup>84</sup> O patrimônio cultural foi normatizado pela Constituição de 1988: “Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico” (Brasil, 1988a).

É preciso destacar que, enquanto os debates em Brasília eram realizados para reconhecer a possível inconstitucionalidade dos 164 e 165 da Carta Estadual da Paraíba, a APAN articulava mobilizações artísticas e culturais para que a proteção permanecesse. Panfletagem, eventos e apoio de partidos políticos, arquitetos, artistas plásticos, professores, associações e conselhos: tudo isso para defender que a construção prejudicaria o clima do restante da cidade, pois o equilíbrio climático seria afetado pela presença de um paredão de concreto, que impediria a circulação do ar até o centro. Além disso, haveria sombreamento das praias no início da tarde e poluição das águas marinhas pelo despejo de esgoto de tantas unidades habitacionais (Aguiar; Alves, 2015).

Os debates realizados na Representação Constitucional extrapolaram as fronteiras do Estado da Paraíba. Diante dos resultados significativos para o Direito Ambiental brasileiro, valores ecológicos foram estabelecidos, priorizando os interesses coletivos ambientais em detrimento do lucro que o setor da construção civil obteria com a declaração de inconstitucionalidade dos artigos que restringiam a construção na orla. Além disso, destaca-se a jurisprudência como os primórdios da vedação ao retrocesso, um tema pouco estruturado e debatido pela doutrina na época, sendo ainda responsável pelo debate consciente do desenvolvimento sustentável (Vivenza; Matos, 2021).

Apesar da lacuna normativa a nível nacional, mas com respaldo da própria Constituição do Estado, é relevante destacar que antes de renunciar para se candidatar às disputas eleitorais na Câmara dos Deputados, o Governador Tarcísio Burity aprovou o Decreto Estadual nº 9.485, datado de 10 de maio de 1982<sup>85</sup>. Este decreto detalhou a responsabilidade pela fiscalização das obras de urbanização, loteamentos, construções e modificações realizadas na orla marítima, de incumbência ao IPHAEP<sup>86</sup>.

É preciso esclarecer que a criação de um órgão estadual para a preservação exclusiva do patrimônio paraibano foi decorrente do planejamento econômico para o Nordeste, com a exploração do turismo, do governo de Médici, com vistas ao desenvolvimento econômico da região. Dentre os debates do referido instituto, para além do tombamento, a busca pela preservação do patrimônio histórico da Paraíba se confundia com a preservação do patrimônio

---

<sup>85</sup> Em busca ao sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba não foi possível localizar o Decreto 9.485/1982, em que pese ter sido citado em várias obras acadêmicas e objeto de questionamento de sua constitucionalidade perante o STF.

<sup>86</sup> Art. 1º Os projetos de urbanização, loteamento, construções ou outras modificações, que venham a ser executadas na orla marítima, em área compreendida entre 300 a 500 metros, ficarão sob a jurisdição do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba (Paraíba, 1982).

ambiental, como a preservação das árvores do Altiplano – Cabo Branco e Praia dos Seixas (Oliveira, 2010).

A busca pela preservação duradoura da região foi impulsionada pela iniciativa de criar o Parque Estadual do Altiplano-Cabo Branco. Esse movimento ganhou força com a participação do renomado Paisagista Roberto Burle Marx, cuja assinatura em vários projetos paisagísticos em Brasília é amplamente reconhecida. Na reunião nº 454, em 4 de agosto de 1983, realizada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba, a importância turística, ecológica e paisagística do Cabo Branco foi reconhecida pelo artista, ressaltando que a preservação desse cenário deveria ser assegurada de forma permanente. No entanto, em contrapartida a esse movimento de proteção, a influência poderosa dos interesses ligados à especulação imobiliária por parte dos construtores impediu a continuidade do projeto para a criação do parque (Oliveira, 2010).

A decisão do chefe do Executivo não passou despercebida, desencadeando o Recurso Extraordinário nº 101.331/PB, de relatoria do Min. Carlos Madeira, publicado em 29 de novembro de 1985, em que uma empresa da construção civil buscava declarar a inconstitucionalidade do mencionado decreto. A alegação central recaía sobre o fato de que o decreto regulamentava questões não abordadas pelo art. 164 da Constituição do Estado da Paraíba e pela Lei Complementar do Estado da Paraíba nº 12, de 15 de dezembro de 1976. Ademais, argumentava-se que o Decreto violava o Direito de Propriedade protegido pelos arts. 153, §2, e art. 22 da Constituição da República de 1967, bem como os arts. 524 e 572 do Código Civil vigente (Brasil, 1985).

Na análise do Recurso, o relator, Ministro Carlos Madeira, reconheceu a competência do ente estadual na matéria, conforme estabelecido na Representação Constitucional. O voto do relator destacou que o Decreto Estadual nº 9.485/1982 simplesmente designou o responsável pelo controle das construções na orla marítima, cuja fiscalização já era realizada pela própria Constituição Estadual, não ultrapassando as competências legislativas dos entes envolvidos.

A revogação do Decreto nº 9.485/1982 ocorreu em 1986, mediante a promulgação do Decreto nº 11.204/1986. O Governador Wilson Leite Braga fundamentou sua decisão com base na premissa do direito de propriedade do particular, mesmo que tal medida resultasse no afastamento de sua função social (Oliveira, 2010). Após a medida, o movimento social paraibano, formado pela APAN, Conselho Regional de Arquitetura e outros coletivos, foi peça importante para o debate sobre a preservação do meio ambiente, com a formação de um comitê em defesa da orla marítima. Permitido a crítica coletiva em pauta e o levantamento de dados técnicos sobre a construção de edifícios altos em orla, a discussão se debruçou sobre os

impactos ambientais e o desenvolvimento econômico, no processo de urbanização e verticalização (Aguiar; Alves, 2015).

A Constituição da Paraíba de 1967, que passou por mais de quarenta emendas, permaneceu em vigor até a promulgação da Constituição de 1989. No contexto da transição constitucional, revela-se um período marcado por intensos debates e transformações normativas, que envolveram o colegiado responsável por elaborar a atual Constituição Estadual, sobretudo no que diz respeito à persistência dos artigos que previam a proibição urbanística. A efervescência dessas discussões não apenas reflete a complexidade dos desafios enfrentados na busca por equilibrar o desenvolvimento urbano e a preservação ambiental, já então protegida pela Constituição da República de 1988, mas também sinaliza a emergência de movimentos sociais ambientalistas que ganharam força nesse cenário, influenciando significativamente as decisões e diretrizes legislativas.

No cenário, com o intuito de reverter o histórico de restrições à construção na orla paraibana, o Deputado Afrânio Bezerra Cavalcanti apresentou, durante a sessão constituinte de 16 de maio de 1989, cuja instalação ocorreu em 1º de março de 1989, uma proposta que visava autorizar a edificação de prédios com até três pavimentos. Nos parâmetros propostos, os terrenos deveriam possuir, no mínimo, vinte metros de largura e cinquenta metros de profundidade, com um recuo de três metros em cada lado, atendendo aos interesses do setor da construção civil. O objetivo dessa iniciativa era equiparar João Pessoa aos progressos observados em outras cidades verticalizadas, como o caso da praia de Copacabana, no Rio de Janeiro. Em oposição a esse projeto, a APAN se posicionou firmemente contra a proposta de permitir a construção de edifícios com mais de três pavimentos ao longo da primeira rua da orla, liderada pela representante Paula Franssinete. O relator da constituinte, Deputado Egídio Madruga, retirou a proposta sob o mesmo fundamento que levou à Constituição Estadual de 1967 ao Supremo, justificando que seria da competência de lei orgânica dispor sobre matéria construtiva/urbanística (Sá e Benevides, 2021).

Na sessão do dia 19 de maio de 1989, o discurso do Deputado Oildo Soares defendia a necessidade de conferir proteção especial às praias, considerando-as patrimônio ambiental, e propunha a limitação da altura e distância das construções na orla. Nesse sentido, o relator da Constituição da República, Deputado Bernardo Cabral, destacou como tema central da Assembleia Constituinte Estadual a proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, buscando sua correspondência constitucional. Na sessão de 18 de julho de 1989, o Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas no Estado da Paraíba teceu considerações importantes sobre os debates da limitação na orla, fazendo referência ao art. 225 da Constituição

da República de 1988. Ao final, a proposta do Deputado José Luiz Maroja foi aprovada pelo plenário, trazendo não apenas uma proteção subjetiva, pendente de regulamentação pelo legislador municipal, mas dispondo que o plano diretor das cidades inseridas na zona costeira deveria respeitar o escalonamento e o gabarito de altura. Apesar das insatisfações direcionadas ao interesse na exploração econômica, os termos de limitação construtiva na zona costeira, encontrados na Constituição do Estado da Paraíba, permanecem em vigor até os dias atuais (Sá e Benevides, 2021).

Por fim, permitindo a adequação das edificações em orla no período de transição constitucional<sup>87</sup> a Constituição do Estado da Paraíba foi aprovada<sup>88</sup>, considerando a zona costeira no território do Estado da Paraíba como patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico, em uma faixa de quinhentos metros de largura a partir da preamar de sizígia. Além disso, antecipou que o plano diretor dos municípios da faixa costeira deve observar os requisitos para as construções, como limitações de altura e distâncias mínimas da maré, com punições para concessões irregulares de licenças. Estabeleceu também que a construção de edificações na zona costeira deve atender a critérios de aeração, iluminação e infraestrutura urbana, adaptados aos padrões de densidade populacional e uso do solo<sup>89</sup>,

---

<sup>87</sup> Art. 25. As obras e projetos em fase de implantação pelo Poder Público Estadual na orla marítima e áreas de preservação ambiental, diretamente ou sob sua delegação, concessão ou permissão, feitos sem autorização legislativa e em desacordo com os princípios desta Constituição, terão o prazo de noventa dias, a contar da data da promulgação desta, para promover a sua efetiva regularização, sob pena de nulidade das licenças concedidas e o conseqüente embargo da obra, sem indenização de qualquer benfeitoria realizada (Paraíba, 1989, ADCT).

<sup>88</sup> Art. 229. A zona costeira, no território do Estado da Paraíba, é patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico, na faixa de quinhentos metros de largura, a partir da preamar de sizígia para o interior do continente, cabendo ao órgão estadual de proteção ao meio ambiente sua defesa e preservação, na forma da lei. §1º O plano diretor dos Municípios da faixa costeira disciplinará as construções, obedecidos, entre outros, os seguintes requisitos: a) nas áreas já urbanizadas ou loteadas, obedecer-se-á a um escalonamento de gabaritos a partir de doze metros e noventa centímetros, compreendendo pilotis e três andares, podendo atingir trinta e cinco metros de altura, no limite da faixa mencionada neste artigo; b) nas áreas a serem urbanizadas, a primeira quadra da praia deve distar cento e cinquenta metros da maré de sizígia para o continente, observado o disposto neste artigo; c) constitui crime de responsabilidade a concessão de licença para a construção ou reforma de prédios na orla marítima, em desacordo com o disposto neste artigo. d) excetua-se do disposto nas alíneas anteriores, a área do porto organizado do Município de Cabedelo, constituída na forma da legislação federal e respectivas normas regulamentares, para as construções e instalações industriais. (Alínea d acrescentada pela Emenda Constitucional nº 15, de 28 de agosto de 2003). §2º As construções referidas no parágrafo anterior deverão obedecer a critérios que garantam os aspectos de aeração, iluminação e existência de infra-estrutura urbana, compatibilizando-os, em cada caso, com os referenciais de adensamento demográfico, taxa de ocupação e índice de aproveitamento (Paraíba, 1989).

<sup>89</sup> Art. 229. A zona costeira, no território do Estado da Paraíba, é patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico, na faixa de quinhentos metros de largura, a partir da preamar de sizígia para o interior do continente, cabendo ao órgão estadual de proteção ao meio ambiente sua defesa e preservação, na forma da lei. §1º O plano diretor dos Municípios da faixa costeira disciplinará as construções, obedecidos, entre outros, os seguintes requisitos: a) nas áreas já urbanizadas ou loteadas, obedecer-se-á a um escalonamento de gabaritos a partir de doze metros e noventa centímetros, compreendendo pilotis e três andares, podendo atingir trinta e cinco metros de altura, no limite da faixa mencionada neste artigo; b) nas áreas a serem urbanizadas, a primeira quadra da praia deve distar cento e cinquenta metros da maré de sizígia para o continente, observado o disposto neste artigo; c) constitui crime de responsabilidade a concessão de licença para a construção ou reforma de prédios na

havendo tratamento especial para a área do porto organizado do Município de Cabedelo<sup>90</sup>, que possui regulamentação específica (Paraíba, 1989).

Dessa forma, evidenciou-se que a Constituição da Paraíba apresenta características singulares não encontradas em outras cartas estaduais, sendo reconhecida como a mais rigorosa sobre temas relevantes. Nesse sentido, foi instituído o crime de responsabilidade para qualquer obra que obtivesse alvará ou licença em desacordo com suas disposições construtivas, mesmo diante de possíveis questionamentos constitucionais. Esse tratamento aos atos administrativos irregulares em questões ambientais foi posteriormente regulamentado pela Lei nº 9.605/98.

A Constituição da Paraíba se destaca por ser a única a regulamentar a proteção conferida pela Constituição Federal ao restringir a construção de edifícios na orla urbana, evidenciando sua preocupação com a preservação da Zona Costeira e o planejamento urbano sustentável. Ao entrelaçar o meio ambiente e o ordenamento do solo urbano, a Constituição da Paraíba adotou uma abordagem integrada e visionária, abrindo caminho para uma proteção mais eficaz e para a promoção do desenvolvimento sustentável em toda a região costeira do estado, por meio de um modelo de construção mais consciente e sustentável (Farias, 2013). Portanto, a Constituição da Paraíba oferece uma proteção especial à zona costeira, onde a limitação da construção de edifícios ao longo do litoral paraibano é reconhecida como um dos métodos mais eficazes e apropriados para salvaguardar a orla (Machado, 1994). Esta legislação estadual desempenha um papel crucial na promoção da sustentabilidade e na proteção dos recursos naturais ao longo do litoral da Paraíba, dentro do contexto do condomínio legislativo aplicáveis à temática.

Em coerência à proteção dada à orla pela Constituição da Paraíba, a Lei Orgânica do Município de João Pessoa também reconheceu a zona costeira como patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico, na faixa de quinhentos metros a partir da preamar; replicando as mesmas disposições para limitar as edificações nesses espaços, de modo a garantir a aeração, iluminação e uma infraestrutura urbana adequada, ajustada aos critérios de densidade populacional e aproveitamento do espaço. Segundo a lei orgânica, os edifícios devem seguir um escalonamento vertical, com alturas máximas estabelecidas para diferentes áreas, incluindo restrições específicas para equipamentos hoteleiros quanto ao uso do pavimento térreo. Além

---

orla marítima, em desacordo com o disposto neste artigo. d) excetua-se do disposto nas alíneas anteriores, a área do porto organizado do Município de Cabedelo, constituída na forma da legislação federal e respectivas normas regulamentares, para as construções e instalações industriais. (Alínea d acrescentada pela Emenda Constitucional nº 15, de 28 de agosto de 2003). §2º As construções referidas no parágrafo anterior deverão obedecer a critérios que garantam os aspectos de aeração, iluminação e existência de infra-estrutura urbana, compatibilizando-os, em cada caso, com os referenciais de adensamento demográfico, taxa de ocupação e índice de aproveitamento (Paraíba, 1989).

<sup>90</sup> A previsão foi objeto da Emenda Constitucional nº 15, de 28 de agosto de 2003.

disso, o plano diretor, responsável por regular as construções na zona costeira, impõe requisitos mínimos como distâncias mínimas da maré, limitações de altura e uso do solo<sup>91</sup>.

O plano diretor, como instrumento legislativo regulador, busca primariamente facilitar o planejamento organizado da cidade por meio de normas adaptadas às características específicas do imóvel e da região em que se encontra. Isso pode incluir, quando necessário, restrições ou limitações ao direito de construir, sem, contudo, anular o direito constitucional à propriedade (Severiano, 2023). Exatamente nesse contexto, a Lei Complementar nº 3, de 30 de dezembro de 1992<sup>92</sup>, impõe restrições específicas à orla marítima, em consonância com os dispositivos constitucionais e legais pertinentes. Para calcular a altura máxima das edificações ao longo da orla e em direção ao interior do continente, é necessário medir a distância entre o ponto médio da testada do lote e o ponto mais próximo da testada da primeira quadra contígua à orla. Essa altura máxima é determinada pela soma de 12,90 metros com o resultado da multiplicação da distância calculada por um fator específico. Além disso, um mapa anexo à lei delimita a faixa de 500 metros onde tais restrições são aplicáveis. O bairro "altiplano do cabo branco" encontra-se acima da falésia do bairro do "cabo branco" e foi objeto de regulamentação específica no plano diretor de João Pessoa, apesar de não existir nenhum parque até os dias atuais. Essa medida foi implementada com o objetivo preciso de preservação da falésia e a Ponta do Cabo Branco<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Art. 175. A zona costeira no território do Município de João Pessoa é patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico, na faixa de quinhentos metros de largura, a partir da preamar, da Sizígia, para interior do continente, cabendo ao Município sua defesa e preservação. § 1º O Plano Diretor do Município de João Pessoa disciplinará as construções na zona costeira, obedecendo, entre outros, os seguintes requisitos: a) nas áreas a serem loteadas e urbanizadas, a primeira quadra da praia distará cento e cinquenta metros da maré de Sizígia, para o interior do continente, observando o disposto neste artigo; b) nas áreas já urbanizadas ou loteadas, a construção de edificações, obedecerá a um escalonamento vertical que terá como altura máxima inicial o gabarito de doze metros e noventa centímetros, compreendendo pilotis e três andares, podendo atingir no máximo trinta e cinco metros de altura na faixa de quinhentos metros mencionada no caput deste artigo; c) nos equipamentos hoteleiros, será facultativo o pavimento em pilotis, sendo que o pavimento térreo só poderá ser utilizado como áreas de componentes de serviços, ficando vedada, sob qualquer hipótese, a ocupação do mesmo por unidades habitacionais. §2º As construções referidas no parágrafo anterior deverão obedecer a critérios que garantam a aeração, iluminação e existência de infraestrutura urbana, compatibilizando-os, em cada caso, com os referenciais de adensamento demográfico, taxa de ocupação e índice de aproveitamento (João Pessoa, 1990).

<sup>92</sup> Art. 25. A restrição adicional da Orla Marítima visa a cumprir os Arts. 223 da Constituição Estadual e 175 da Lei Orgânica para o Município de João Pessoa, quanto a altura máxima das edificações situadas em uma faixa de 500 metros ao longo da orla e a partir da linha de testada da primeira quadra da orla em direção ao interior do continente, cujo calculo será efetuado da seguinte forma: I - toma-se a distancia que vai do ponto media da testada principal do lote ou da gleba, ao ponto mais próximo da testada da primeira quadra contígua a orla marítima e mais próxima a ela; II - a altura máxima da edificação, medida a partir da altura da linha do meio-fio da testada do imóvel até o ponto mais alto da cobertura, será igual 12,90 metros, mais a distancia calculada no inciso anterior vezes 0,0442. Parágrafo único. O Mapa 2, que é parte integrante desta Lei, demarca a faixa de 500 (quinhentos) metros onde a altura máxima das edificações de todos os lotes ou glebas nela contidos devem ser calculados de acordo com o disposto neste artigo (João Pessoa, 1992).

<sup>93</sup> Art. 26 A restrição adicional do Altiplano do Cabo Branco deve ser objeto de regulamentação especifica no Código de Zoneamento, no Código de Parcelamento do Solo e no Código de Obras e Edificações, para permitir sua ocupação ordenada contemplando obrigatoriamente: I - a delimitação precisa e as formas de viabilizar a



Ao analisar a constituição da Paraíba e a lei orgânica de João Pessoa, constata-se uma coesão legislativa estabelecida para proteger a orla paraibana, de modo que a imposição de restrições à construção de edifícios nessa região constitui um mecanismo eficaz para reproduzir e garantir a proteção constitucional da zona costeira. Essa integração entre os dispositivos legais estaduais e municipais reflete o compromisso das autoridades em preservar o patrimônio ambiental e promover um desenvolvimento urbano sustentável. Assim, a harmonia entre essas normativas consolida um ambiente jurídico propício para a preservação das áreas costeiras, contribuindo para a salvaguarda desses ecossistemas tão importantes para o Estado da Paraíba.

Em meio a um crescente desenvolvimento imobiliário (João Pessoa, 2023), a cidade de João Pessoa tem sido palco de polêmicas relacionadas a essa proteção. Em 2021, a prefeitura lançou um edital para contratar uma empresa encarregada de ampliar a orla, com um orçamento previsto em cerca de R\$ 200 milhões (Prefeitura..., 2023). Em 6 de março de 2023, a Assembleia Legislativa da Paraíba realizou uma audiência pública para discutir o alargamento da faixa de areia, decidindo criar comissões temáticas para debater o assunto (Paraíba, 2023). Contudo, a iniciativa gerou um apelo social contrário ao “engorda praia” (Alargamento..., [2023?]) (Figura 17), pois muitos receavam que isso pudesse contornar as restrições de construção, possibilitando a construção de prédios mais altos próximos à linha atual de limite, o que poderia comprometer o patrimônio estadual (Projeção..., 2023).

Figura 17 - Protesto em projeção contra o alargamento da orla de João Pessoa



Fonte: Projeção..., 2023.

---

implantação do Parque Estadual do Cabo Branco - Zona Especial de Preservação; II - uma Densidade Bruta de até 50 hab./ha e limitação na altura das edificações de modo a preservar paisagisticamente a falésia e a Ponta do Cabo Branco; III - a utilização do instrumento do Consórcio Imobiliário como forma de viabilizar a ocupação da área e de recuperar os investimentos público (João Pessoa, 1992).

No entanto, a intervenção do Tribunal de Contas do Estado – TCE-PB, que identificou irregularidades no processo licitatório, foi fundamental para interromper os planos da gestão municipal (Prefeitura..., 2023). Em outro aspecto, novas polêmicas surgiram no debate público, enquanto a inquietação sobre o tema permaneceu. O inquérito conduzido pelo Ministério Público da Paraíba <sup>94</sup> revelou a existência de construções na orla de João Pessoa que excedem o limite de altura estabelecido. A investigação resultou em uma ação civil pública, processo n° 0813373-48.2024.8.15.2001, atualmente em trâmite na 2ª Vara de Fazenda Pública da Capital do Estado da Paraíba. Essa ação aponta, entre outras questões, a violação de diversos instrumentos legais voltados para a proteção da zona costeira: a Lei n° 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente); os arts. 225, 170, 193 e 1°, III da Constituição Federal de 1988, a Lei n° 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), o art. 229 da Constituição da Paraíba, o art. 175 da Lei Orgânica de João Pessoa, o art. 25 do Plano Diretor de João Pessoa e o Decreto n° 9.718/2021, de 10 de maio de 2021.<sup>95</sup>

Outra questão atual e correlata ao tema da presente dissertação é a Lei Complementar n° 166, de 29 de abril de 2024, que complementa a Lei Orgânica do Município de João Pessoa, recentemente publicada para regulamentar o zoneamento e o uso do solo na cidade. Esta legislação estabelece que a proteção ambiental começa a partir de 500 metros contados a partir da "preamar de sizígia para o interior do continente", com os primeiros 150 metros da faixa de restrição total preservados e a faixa entre 350 metros e 500 metros permitindo a construção de edificações com alturas escalonadas, variando de 12,90 metros a 35 metros, conforme especificado no art. 62 (João Pessoa, 2024). O atual prefeito, Cícero Lucena (PP), vetou emendas significativas propostas durante a votação da Lei Complementar. Especificamente, ele vetou o § 4º do art. 62, que buscava excluir platibandas de até 1,50 metros da medição da altura das edificações dentro da faixa de restrição. Outro veto foi aplicado ao inciso VI, do art. 64, que tratava da exclusão de determinados elementos, como platibandas, do cálculo da altura máxima permitida para as edificações. O prefeito justificou que essas alterações não estavam baseadas em critérios técnicos adequados e poderiam comprometer a integridade das normas urbanísticas estabelecidas para proteger o patrimônio ambiental, cultural, paisagístico, histórico e ecológico da região da orla de João Pessoa.

---

<sup>94</sup> Ação Civil Pública em trâmite na 2ª Vara de Fazenda Pública da Capital do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, processo sob n° 0813373-48.2024.8.15.2001.

<sup>95</sup> O Decreto n° 9.718/2021 foi responsável por desconsiderar algumas estruturas para calcular a altura máxima de construção de prédios quais sejam: Caixa d'água; Casa de máquinas; Antenas. Para-raios. Platibandas com altura máxima de 1,30m, para os Usos até 5 (cinco) pavimentos.

Embora tais informações não sejam diretamente empregadas para avaliar a coerência do conjunto normativo, que atua como meio para assegurar a proteção constitucional da zona costeira e do desenvolvimento urbano, elas provocam reflexões críticas relevantes sobre a legislação, suas práticas de implementação, fiscalização e medidas punitivas. Essas reflexões são essenciais para o aprimoramento da eficácia das medidas de proteção da orla e para a promoção de um desenvolvimento urbano sustentável e responsável, exigindo uma análise acadêmica mais aprofundada do tema.

## CONCLUSÃO

A pesquisa realizada evidencia a complexidade e a importância da gestão da zona costeira brasileira, destacando as interseções entre urbanização e a proteção ambiental. A zona costeira, abrigando uma significativa parcela da população brasileira, enfrenta desafios complexos decorrentes da ocupação desordenada e da ausência de regulamentações efetivas que conciliem desenvolvimento urbano com preservação ambiental. As ocupações irregulares, a construção de edifícios sem regulamentação adequada e a exploração imobiliária desenfreada são ameaças à qualidade de vida da população dos estados e cidades de localização costeira. Ainda, a elevação do nível do mar e outros impactos climáticos exacerbam esses problemas, tornando urgente a necessidade de uma abordagem integrada e eficiente.

O cenário analisado revela um antagonismo entre o desenvolvimento urbanístico e a sustentabilidade dos empreendimentos imobiliários. Contudo, esta dissertação não tem como objetivo eliminar as edificações na orla urbana, tampouco se opõe ao crescimento econômico. A proposta é promover uma abordagem mais sustentável na construção civil, considerando os impactos ambientais resultantes da modificação do solo em áreas costeiras e pensando nas gerações futuras. O avanço significativo do nível do mar ao longo dos anos demanda um debate urgente sobre as medidas que o poder público tem adotado para prevenir catástrofes ambientais nas zonas costeiras. Esses eventos, além de frequentemente resultarem em perda de vidas, causam graves prejuízos financeiros, evidenciando a carência de instrumentos adequados para mitigar tais consequências.

O objetivo principal do estudo foi investigar a existência de um sistema normativo coerente, pela unidade da proteção constitucional da zona costeira, por meio da verificação de normas limitativas de construção na orla, presentes nas constituições dos estados costeiros e nas leis orgânicas de capitais litorâneas, o que também permitiu verificar a existência de possíveis lacunas entre legislações dos estados e municípios. Para tanto, é fundamental a disposição de normas mais restritivas que reforcem a ideia de um desenvolvimento econômico sustentável. Este enfoque é crucial para assegurar que tanto a geração presente quanto as futuras possam usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e de qualidade na vida urbana, conforme preconizado pelos princípios constitucionais.

A zona costeira possui proteção constitucional especial, conforme o art. 225 da CF, e o desenvolvimento urbano deve ser realizado de forma que promova uma ocupação sustentável, nos termos do art. 182 da CF. Todo o olhar do ordenamento jurídico deve ocorrer em conformidade com a Constituição, sob o fundamento do princípio da unidade constitucional.

Para o funcionamento da Federação e a completude do ordenamento jurídico, é indispensável a divisão de competências, garantindo a harmonia entre os entes federados no exercício de sua autonomia, prevenindo sobreposições de atos e ações que possam gerar conflitos complexos. Para a formação desse condomínio legislativo de forma coerente, é necessário o esforço de cada ente por meio de sua competência legislativa. Isso não só respeita o pacto federativo como concretiza de forma eficaz as previsões constitucionais indicadas.

O condomínio legislativo composto pelas normas da União, do Estado da Paraíba e de sua capital, João Pessoa, demonstrou um nível de coerência maior do que as outras normas analisadas, principalmente por corresponder às disposições constitucionais, em perfeita unidade do ordenamento jurídico. A Constituinte paraibana implementou, além de uma proteção genérica a ser regulamentada por um instrumento político, a proteção específica à zona costeira, tratando das construções em suas orlas devido aos reconhecidos impactos ambientais, como a redução da ventilação para o restante da cidade, sombreamento das praias por prédios altos, adensamento populacional e mobilidade urbana. Isso também foi realizado pela Lei Orgânica de João Pessoa. Em ambos os casos, a alteração dessas normas necessita de requisitos mais difíceis para sua aprovação, garantindo que não se oriente pelos interesses do movimento econômico à época, que possam influenciar as casas legislativas. Portanto, também indicou uma boa completude do sistema, conservando o condomínio legislativo.

Em contrapartida, foi possível identificar que, além de João Pessoa, as Leis Orgânicas de Belém e de São Luís também foram expressas em limitar as construções em orla, demonstrando respeito ao princípio da unidade. Entretanto, tal situação não foi localizada nas constituições de seus estados respectivos. De modo inverso, o Estado de Alagoas instituiu de forma expressa em sua Constituição a possibilidade de limitação de gabarito das edificações localizadas em até mil metros, a partir da linha dos terrenos de marinha. Há que se constatar a importância dessa previsão, mesmo que as especificações dessa limitação tenham sido transferidas para lei regulamentadora, o que corroborou para a formação de um sistema normativo coerente e sem lacunas. É necessário realizar uma pesquisa mais detalhada para determinar se houve alguma tentativa de regulamentação da limitação de gabarito por parte do Estado de Alagoas ou se essa responsabilidade foi delegada aos municípios. A pesquisa atual revela que a capital, Maceió, não apresenta disposições sobre essa limitação.

Assim, ao considerar o microssistema normativo entre a Constituição do Estado de Alagoas e a Lei Orgânica de Maceió; a Constituição do Pará e a Lei Orgânica de Belém; a Constituição do Maranhão e a Lei Orgânica de São Luís, percebe-se um desencontro entre normas de uma mesma federação sobre essa limitação. Isso pode indicar a ausência de

reprodução das disposições constitucionais, ferindo o princípio da unidade e evidenciando uma aparente lacuna, o que compromete a coerência do ordenamento jurídico.

Em contrapartida, foi possível identificar que, além de João Pessoa, as leis orgânicas de Belém e de São Luís também foram expressas em limitar as construções em orla, demonstrando respeito ao princípio da unidade. Entretanto, o mesmo não foi observado nas respectivas constituições de seus estados. De modo inverso, o Estado de Alagoas instituiu de forma expressa em sua constituição a possibilidade de limitação de gabarito das edificações localizadas até mil metros a partir da linha dos terrenos de marinha. É importante reconhecer o valor dessa previsão, mesmo deixando as especificações dessa limitação para uma lei regulamentadora, o que corrobora para a formação de um sistema normativo coerente e sem lacunas. No entanto, é necessário realizar uma pesquisa mais aprofundada para identificar se, no âmbito da competência legislativa do Estado de Alagoas, houve alguma tentativa de regulamentação dessa limitação de gabarito ou se deixou para que seus municípios a regulamentassem. Conforme indicado na pesquisa, foi possível identificar que a capital, Maceió, não trouxe quaisquer disposições acerca dessa limitação.

Dessa forma, considerando o microsistema normativo entre a Constituição do Estado de Alagoas e a Lei Orgânica de Maceió, por sua vez, a Constituição do Pará e a Lei Orgânica de Belém, a Constituição do Maranhão e a Lei Orgânica de São Luís, há um desencontro entre normas de uma mesma federação acerca dessa limitação, o que pode indicar a ausência de reprodução das disposições constitucionais em uma norma ou outra, ferindo o princípio da unidade e evidenciando uma aparente lacuna, o que contribui para o enfraquecimento da coerência do ordenamento jurídico.

Embora não tenha sido objeto da pesquisa, a capital do Rio Grande do Norte merece destaque. O Plano Diretor de Natal instituiu Áreas Especiais de Controle de Gabarito para restringir a altura dos prédios, dependendo da área da orla. Essa abordagem específica para controlar o desenvolvimento vertical na orla urbana mostra um esforço significativo para equilibrar o desenvolvimento urbano com a preservação ambiental, além de contribuir para a coesão do ordenamento jurídico. Pela importância do achado e pela ausência, em análise preliminar, de outros entes federativos que tenham instituído áreas com proteção especial para limitação de gabarito de edifícios, essa descoberta merece uma pesquisa mais aprofundada e multidisciplinar. Tal investigação poderia considerar a possível aplicação desse modelo a todo o território nacional, estabelecendo um instrumento normativo para promover a unidade do sistema jurídico.

Assim, especialmente no que diz respeito à limitação de edificações na orla, os achados nas constituições dos 17 estados inseridos na zona costeira correspondem a 9,0%, representados pelos estados da Paraíba e de Alagoas. Nas leis orgânicas das capitais desses estados, a porcentagem é de 23,08% das 13 leis orgânicas analisadas, abrangendo as cidades de Belém, São Luís e João Pessoa. Embora esse quantitativo seja inexpressivo em relação ao total de normas analisadas, essas previsões, presentes nas constituições estaduais e nas leis orgânicas, servem como ferramentas para garantir a proteção não apenas no âmbito administrativo, mas também em eventuais judicializações, funcionando como uma última defesa dentro do contexto do condomínio legislativo.

Afinal, em resposta aos objetivos desta pesquisa, as normas que regulamentam as construções na orla, especialmente as Constituições da Paraíba e de Alagoas, bem como as Leis Orgânicas de Belém, São Luís e João Pessoa, integram o condomínio legislativo de proteção ambiental e urbanística da zona costeira e da orla urbana. Esses instrumentos se demonstram indispensáveis para alcance e manutenção da unidade, da coerência e da completude do ordenamento jurídico.

Portanto, esta dissertação reafirma a necessidade de um equilíbrio entre crescimento econômico, justiça social e proteção ambiental. Somente por meio de uma abordagem integrada e coesa, que respeite e aplique de forma eficaz as normas constitucionais e infraconstitucionais, será possível garantir um futuro sustentável para a zona costeira brasileira e suas comunidades. Como Norberto Bobbio (1995) bem destacou, "enquanto houver humanidade, haverá o Ordenamento" — um reflexo da busca incessante pelo equilíbrio entre a liberdade e a ordem, entre o caos e a razão. O ordenamento jurídico, portanto, deve ser um espelho da sociedade que o cria, refletindo seus anseios, medos, aspirações e conflitos, adaptando-se continuamente aos novos desafios que surgem. É nesse cenário de constantes transformações que as normas devem ser elaboradas, para que possam efetivamente proteger o meio ambiente e garantir a qualidade de vida das futuras gerações.

Assim, a dualidade inerente ao ordenamento jurídico — em que cada norma carrega consigo potencial oposição — deve ser vista não como um obstáculo, mas como uma característica essencial que permite a evolução e adaptação do direito às necessidades da sociedade. A gestão da zona costeira brasileira deve, portanto, ser entendida e desenvolvida nesse contexto dinâmico e complexo, buscando sempre o equilíbrio entre desenvolvimento e sustentabilidade.

## REFERÊNCIAS

- ADÃO, Nilton Manoel Lacerda; POLETTE, Marcus. Sistema de Indicadores de Qualidade Ambiental Urbana para Metrôpoles Costeiras (SIMEC): uma proposta de instrumento de análise territorial. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos**, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/fs3vND6JBM5PngWgqySqdmx/?lang=pt>. Acesso em: 28 jun. 2024.
- AGUIAR, José Otávio; ALVES, Gutierre Farias. História do movimento ambiental paraibano: a luta contra os espigões na orla marítima de João Pessoa, no período de 1981 a 1989. **Revista de Humanidades**. v. 30. n. 2. 2015. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rh/issue/view/401>. Acesso em: 26 fev. 2024.
- ALAGOAS. **Constituição do Estado de Alagoas**, promulgada em 5 de outubro de 1989 e atualizada até a emenda nº 38/2010. Disponível em: [https://sapl.al.al.br/media/sapl/public/normajuridica/1989/2/2\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.al.al.br/media/sapl/public/normajuridica/1989/2/2_texto_integral.pdf). Acesso em: 10 nov. 2023.
- ALARGAMENTO, não! [2023?]. Disponível em: <https://www.alargamentonao.minhajampa.org.br/>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- AMAPÁ. **Constituição do Estado do Amapá**. Texto promulgado em 20 de dezembro de 1991, atualizado até a Emenda Constitucional nº 0062, de 30.04.2020. Disponível em: [https://editor.amapa.gov.br/publicacoes/SESA\\_2759e6cc2bb3e77c41522ca85ae9bd7c.pdf](https://editor.amapa.gov.br/publicacoes/SESA_2759e6cc2bb3e77c41522ca85ae9bd7c.pdf). Acesso em: 10 dez. 2023.
- ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Tradução: Ewandro Magalhães Jr., Fátima Guerreiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. 2001. **O condomínio legislativo: um estudo sobre a possibilidade de aplicação do princípio da subsidiariedade na repartição de competências legislativas concorrentes entre a União e Estados-membros prevista na Constituição Federal brasileira de 1988**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2001.
- ARRETHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora FIOCRUZ, 2012.
- BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia promulgada em 05 de outubro de 1989 e atualizada até a Emenda Constitucional nº 29, de 26 de agosto de 2022**. Disponível em: [https://www.al.ba.gov.br/fserver/:imagensAlbanet:upload:Constituicao\\_EC\\_33.pdf](https://www.al.ba.gov.br/fserver/:imagensAlbanet:upload:Constituicao_EC_33.pdf). Acesso em: 10 jun. 2024.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. **Revista da Faculdade de Direito - Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 35 (1995). Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1470>. Acesso em: 23 jun. 2024.
- BARBOSA, Leon Victor de Queiroz; CARVALHO, Ernani; GOMES NETO, José Mário Wanderley. *Rule of law* e qualidade legislativa: Evidências do Supremo Tribunal Federal.



**Revista de Informação Legislativa.** Brasília a. 47 n. 186 abr./jun. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198679/000888824.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 maio 2024.

BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Org.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar.** Brasília: FUNAG, 2014. Disponível em: [https://funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao\\_do\\_Direito\\_do\\_Mar.pdf](https://funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao_do_Direito_do_Mar.pdf). Acesso em: 24 set. 2023.

BELÉM. **Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008.** Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano\\_diretor\\_atual/Lei\\_N8655-08\\_plano\\_diretor.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf). Acesso em: 5 jan. 2024.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico.** 6 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BONIZZATO, Luigi. Função Ambiental da Cidade, Plano Diretor e Validade das Normas Urbanísticas. **Revista de Direito da Cidade.** v. 5, n. 1, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/9725/7624>. Acesso em: 2 maio 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934).** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988a.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.** Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del9760compilado.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.760%2C%20DE%20SETEMBRO%20DE%201946.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20os%20bens%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760compilado.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.760%2C%20DE%20SETEMBRO%20DE%201946.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20os%20bens%20im%C3%B3veis%20da%20Uni%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 74.557, de 12 de setembro de 1974.** Cria a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1974/dec\\_74557\\_1974\\_revvd\\_cria\\_comissaointermrecursosmar\\_cirm\\_altrd\\_dec\\_2886\\_1998\\_revvd\\_dec\\_3939\\_2001.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1974/dec_74557_1974_revvd_cria_comissaointermrecursosmar_cirm_altrd_dec_2886_1998_revvd_dec_3939_2001.pdf). Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995a.** Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1530-22-junho-1995-435606-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 set. 2023.

**BRASIL. Decreto nº 5.300, de 07 de dezembro de 2004.** Regulamenta a Lei no 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. 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: 6 set. 2023.

**BRASIL. Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005.** Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5377.htm) Acesso em: 6 set. 2023.

**BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4380.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm). Acesso em: 5 jan. 2024.

**BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981a.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm) Acesso em: 6 set. 2023.

**BRASIL. Lei nº 7.661 de 16 de maio de 1988b.** Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 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: 06 set. 2023.

**BRASIL. Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993a.** Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8617.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.617%2C%20DE%204%20DE%20JANEIRO%20DE%201993.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20mar%20territorial,brasileiros%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8617.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.617%2C%20DE%204%20DE%20JANEIRO%20DE%201993.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20mar%20territorial,brasileiros%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias). Acesso em: 10 dez. 2023.

**BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 13 nov. 2023.

**BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002a.** Institui o Código Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 29 jun. 2024.

**BRASIL. Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015a.** Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei nº s 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113240.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113240.htm), Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.714, de 30 de outubro de 2023a**. Altera a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, para incluir como diretriz do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) o controle da erosão marítima e fluvial. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14714.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.714%2C%20DE%2030,da%20eros%C3%A3o%20mar%C3%ADtima%20e%20fluvial](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14714.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.714%2C%20DE%2030,da%20eros%C3%A3o%20mar%C3%ADtima%20e%20fluvial). Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Projeto Orla**. 28 abr. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/arquivos-antigos-privados/projeto-orka/projeto-orka>. Acesso em 10 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. **Manual Projeto Orla**. Brasília: Ministério da Economia, 2022b. Disponível em: [https://gaigerco.furg.br/images/Arquivos-PDF/ORLA\\_X2\\_capa\\_neutra.pdf](https://gaigerco.furg.br/images/Arquivos-PDF/ORLA_X2_capa_neutra.pdf). Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Terrenos de Marinha**. 10 set. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/bens-da-uniao/terrenos-de-marinha>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil**. Brasília: MMA, 2008. Disponível em: [https://gaigerco.furg.br/images/Arquivos-PDF/MDZC\\_\\_\\_Dinamica\\_da\\_populacao.pdf](https://gaigerco.furg.br/images/Arquivos-PDF/MDZC___Dinamica_da_populacao.pdf). Acesso em: 13 nov. de 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto orla: fundamentos para gestão integrada**. Brasília: MMASQA; MP;SPU, 2002b. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spu/publicacoes/081021\\_pub\\_projorka\\_fundamentos.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spu/publicacoes/081021_pub_projorka_fundamentos.pdf). Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto orla: fundamentos para gestão integrada**. Brasília: MMA, 2006a. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/projeto-orka/manuais-projeto-orka/fundamentos-projeto-gestao.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano nacional de gerenciamento costeiro: 25 anos do gerenciamento costeiro no Brasil**. Brasília: MMA, 2015b. Disponível em: <https://gerenciamentocosteiro.furg.br/images/Materiais/PNGC-25-anos.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria nº 461, de 13 de dezembro de 2018a**. Aprova a relação dos municípios abrangidos pela faixa terrestre da Zona Costeira brasileira. Disponível em: [https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2019/06/PORTARIA-N%C2%BA-461-DE-13-DE-DEZEMBRO-DE-2018\\_MMA.pdf](https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2019/06/PORTARIA-N%C2%BA-461-DE-13-DE-DEZEMBRO-DE-2018_MMA.pdf). Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **FAQs – Gestão Territorial – Gerenciamento Costeiro**. [2023?]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/perguntasfrequent.html?catid=20>. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão **Projeto Orla: implementação em territórios com urbanização consolidada**. São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2020/manual\\_do\\_projeto\\_orla-implementacao-em-territorios-com-urbanizacao-consolidada-2006.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2020/manual_do_projeto_orla-implementacao-em-territorios-com-urbanizacao-consolidada-2006.pdf). Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. **Portaria Ministerial nº 0440, de 20 de dezembro de 1996**. Cria o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO). Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/port-440-1996.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2023.

BRASIL. **Resolução CIRM nº 5, de 3 de dezembro de 1997a**. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II). [PDF]

BRASIL. **Resolução CIRM nº 2, de 1997b**. Aprova o Promar. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/atas>. Acesso em: 07 nov. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2022c**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151923>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt na SLS nº 2940/SP**. Relator: Min. Humberto Martins. Julgamento: 16 ago. 2023b. Publicação: 20 set. 2023. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202101474067&dt\\_publicacao=20/09/2023](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101474067&dt_publicacao=20/09/2023). Acesso em: 5 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1.394.025/MS**. Relatora: Min. Eliana Calmon. Julgamento: 8 out. 2013a. Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_difusos\\_coletivos/jurisprudencia/REsp%201394025\\_ms.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_difusos_coletivos/jurisprudencia/REsp%201394025_ms.pdf). Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 2.065.347/MS**. Relator: Min. Francisco Falcão. Julgamento: 27 fev. 2024. Publicação: 24 abr. 2024b. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202301056819&dt\\_publicacao=24/04/2024](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202301056819&dt_publicacao=24/04/2024). Acesso em: 5 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 903 MC/MG**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento: 14 out. 1993b. Publicação: 24 out. 1997. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur107759/false>. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4760/600**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento: 12 abr. 1991. Publicação: 28 jun. 1991. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346409>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.879/SC**. Relator: Min. Nunes Marques. Julgamento: 18 set. 2023c. Publicação: 4 out. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=771375426>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 478-6/SP**. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento: 9 dez. 1996. Publicação: 28 fev. 1997. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266374>. Acesso em: 21 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.312/TO**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 25 out. 2018b. Publicação: 11 fev. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur414605/false>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.548/PE**. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 17 ago. 2021a. Publicação: 24 ago. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur451284/false>. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.675/MG**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 18 dez. 2021b. Publicação: 25 jan. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur414605/false>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.696/MG**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 25 out. 2019. Publicação: 11 nov. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur414605/false>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.672/RR**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 15 set. 2021c. Publicação: 22 set. 2021. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência - STF. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.516-8/União Federal**. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgamento: 6 mar. 1997c. Publicação: 13 ago. 1999. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347107>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADO 59/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber. Julgamento: 3 nov. 2022d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360101699&ext=.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 237/SP AgR/SC**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento: 28 maio 2014. Publicação: 30 out. 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081232>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 1.063/SP**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 18 out. 2023d. Publicação: 2 fev. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773958006>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). **AI 491.420 AgR/SP**. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgamento: 10 fev. 2006b. Publicação: 24 mar. 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur93005/false>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AI 799.690 AgR/SP**. Relatora: Min. Rosa Weber. Julgamento: 10 dez. 2013b. Publicação: 3 fev. 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5118764>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 748.206 AgR-2ºJULG/SC**. Relator: Min. Celso de Mello. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 23 nov. 2021d. Publicação: 18 mar. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759718616>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **ARE 1.307.028 AgR/SP**. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 22 nov. 2022e. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765539402>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 22.164-0/SP**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento: 30 out. 1995b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 101.331/PB**. Relator: Min. Carlos Madeira. Julgamento: 8 nov. 1985. Publicação: 29 nov. 1985. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur104905/false>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 134.297-8/SP**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento: 13 jun. 1995c. Publicação: 22 set. 1995. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207731>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 194.704/MG**. Relator: Min. Carlos Velloso. Redator do Acórdão: Min. Edson Fachin. Julgamento: 29 jun. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14071244>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). **RE 203.909/SC**. Relatora: Min. Ilmar Galvão. Julgamento: 14 out. 1997. Publicação: 6 fev. 1998. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur31067/false>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 259.267-AgR/SP**. Relator: Min. Maurício Corrêa. Julgamento: 17 set. 2002c. Publicação: 14 nov. 2002. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur15898/false>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 474.922 AgR-segundo/SC**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 27 nov. 2012. Publicação: 20 fev. 2013. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur224530/false>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 795.804 AgR/SP**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29 abr. 2014. Publicação: 16 maio 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347107>. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.247.930-AgR/SP**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 13 mar. 2020b. Publicação: 24 mar. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14071244>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.410.340-AgR/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento: 25 set. 2023e. Publicação: 6 out. 2023. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência - STF. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na ADI 5.357/DF**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento: 9 jun. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335453>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na ADI 7.007/BA**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 4 nov. 2021e. Publicação: 23 fev. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335453>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rp 1.048/PB**. Relator: Min. Djaci Falcão. Julgamento: 4 nov. 1981b. Publicação: 30 abr. 1982. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335453>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema com Repercussão Geral 145**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento: 9 mar. 2015c. Publicação: 8 maio 2015. Disponível em: [https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2616565&numeroProcesso=586224&classeProcesso=RE&numeroTema=145#:~:text=Tema%20145%20%2D%20a\)%20Compet%C3%Aancia%20do,em%20face%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal](https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2616565&numeroProcesso=586224&classeProcesso=RE&numeroTema=145#:~:text=Tema%20145%20%2D%20a)%20Compet%C3%Aancia%20do,em%20face%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal). Acesso em: 10 dez. 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (Coord. científica); LEONCY, Léo Ferreira (Coord. Executiva). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: SaraivaJur, Almedina, Série IDP, 2018.

CARVALHO, Délton Winter. **A Zona Costeira Brasileira e o Gerenciamento dos Danos Ambientais Futuros**. Disponível em: <https://icjp.pt/sites/default/files/media/895-1638.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Propriedade, Política Urbana e Constituição. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 23, 2003. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista23/revista23\\_168.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_168.pdf). Acesso em: 24 abr. 2024.

CHAVES, Carolina M. João Pessoa: a Verticalização e a Construção da Cidade Moderna na Segunda Metade do Século XX. *In: X Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, Recife*, 2008. v. 1. Disponível em: <http://www.lppm.com.br/sites/default/files/livros/Jo%C3%A3o%20Pessoa%20a%20Verticaliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20a%20Constru%C3%A7%C3%A3o%20da%20Cidade%20Moderna%20na%20Segunda%20Metade%20do%20S%C3%A9culo%20XX.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

CIRNE, Mariana Barbosa. Enfoque dogmático para o Estado de Direito Ambiental. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 16, n. 35, p. 219-244, maio/agosto 2019. [PDF]

CIRNE, Mariana Barbosa; OLIVEIRA, Tereza Hermínia Freitas. Federalismo Cooperativo Ambiental: Um Estudo Sobre o Papel dos Municípios na Zona Costeira a Partir Do Projeto Orla. *In: SILVA, Deise Marcelino da; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio (Coord.). Direito e sustentabilidade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI*. Florianópolis: CONPEDI, 2023. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wqg8v/9052jsoj/67dZzpZ4RzK15PW0.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

CIRNE, Mariana Barbosa; SILVA, Larissa Koike; COLNAGO, Gabriela Fernandes. **Desafios da separação de poderes no Brasil: colaboração ou contenção?** Brasília: CEUB, 2021. Disponível em: [https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15399/1/Ebook%20Desafios\\_da\\_separacao\\_de\\_poderes\\_no\\_Brasil\\_CEUB\\_2021.pdf](https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15399/1/Ebook%20Desafios_da_separacao_de_poderes_no_Brasil_CEUB_2021.pdf). Acesso em: 28 nov. 2023.

CIRNE, Mariana Barbosa. Tubarão-azul: pode uma espécie em extinção ser protegida no âmbito marinho por regra estadual?. *In: OLIVEIRA, Carina Costa de; GALINDO, George Rodrigo Bandeira; SILVA, Solange Teles da; MONT'ALVERNE, Tarin Cristono Frota (Org.). Meio Ambiente Marinho e Direito - Volume II - A Gestão Sustentável da Investigação, da Exploração e da Exploração dos Recursos Marinhos na Zona Costeira, na Plataforma Continental e nos Fundos Marinhos*. Curitiba: Juruá, 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. Direção-Geral do Ambiente. **A União Europeia e as Zonas Costeiras: inverter as tendências nas zonas costeiras europeias**. Serviço das Publicações, 2001. Disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/b7dbca98-b73c-424e-97fa-8c0d37abc9af/language-pt>. Acesso em: 10 ago. 2023.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR – CIRM. **Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira**. [2024?a]. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/gerco>. Acesso em: 5 jan. 2024.



COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR – CIRM. **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro**. [2024?b]. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/gerco>. Acesso em: 5 jan. 2024.

DAUD, Samira dos Santos; TRINDADE, Jhonny Vieira. Desafios e perspectivas para a efetivação da proteção jurídica ao meio ambiente na zona costeira brasileira. **Revista GeoNordeste**. n. 1, jan.-jul. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/geonordeste/article/view/11249>. Acesso em: 6 ago. 2023.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DINIZ, Maria Helena. Sistematização: problema central da ciência jurídica. **Revista de Direito Brasileira**. v. 13, n. 6, 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2963>. Acesso em: 10 jan. 2024.

FARIAS, Talden; ALVARENGA Luciano José. Meio Ambiente e Direitos Fundamentais na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Comentários ao Acórdão na Representação 048-1/PB. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n. 49, ago./set. 2013. Disponível em: [https://www.academia.edu/27095260/Meio\\_Ambiente\\_e\\_Direitos\\_Fundamentais\\_na\\_Jurisprud%C3%Aancia\\_do\\_Supremo\\_Tribunal\\_Federal\\_Coment%C3%A1rios\\_ao\\_Ac%C3%B3rd%C3%A3o\\_na\\_Representa%C3%A7%C3%A3o\\_1\\_048\\_1\\_PB](https://www.academia.edu/27095260/Meio_Ambiente_e_Direitos_Fundamentais_na_Jurisprud%C3%Aancia_do_Supremo_Tribunal_Federal_Coment%C3%A1rios_ao_Ac%C3%B3rd%C3%A3o_na_Representa%C3%A7%C3%A3o_1_048_1_PB). Acesso em: 21 ago. 2023.

FARIAS, Talden. **Competência Administrativa Ambiental: Fiscalização, Sanções e Licenciamento Ambiental na Lei Complementar 140/2011**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

FARIAS, Talden. Competência legislativa em matéria ambiental. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Belo Horizonte, v. 6, n. 32, p. 58-67, mar./abr. 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Goncalves. **Curso de direito constitucional**. 38. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIGUEIRÊDO, Lúcia Valle. Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 35, p. 43, 2004. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=93>. Acesso em: 26 nov. 2023.

FIORATI, Jete Jane. A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982 e os organismos internacionais por ela criados. **Revista de Informação Legislativa**. n. 133, jan./mar. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/202/r133-14.PDF?sequence=4>. Acesso em: 5 set. 2023.

FORTALEZA. **Lei Orgânica nº 1, de 15 de dezembro de 2006**. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/44/text#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica%20do%20Munic%C3%ADpio%20de%20Fortaleza.&text=Vig%C3%Aancia%20a%20partir%20de%2020%20de%20Junho%20de%202022>. Acesso em: 10 dez. 2023.

FREITAS, Gilberto Passos de; ITANI, Alice. Riscos, conflitos socioambientais na zona costeira e perspectivas de mediação. *In*: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; GONÇALVES, Alcindo; MORE, Rodrigo. **Desafios Ambientais da Zona Costeira**. São Paulo: Essencial Ideal Editora, 2014.

FREITAS, Mariana Almeida Passos de Freitas. **Zona costeira brasileira: delimitação, questões jurídicas, unidades de conservação e natureza de patrimônio nacional**. 2015. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/95004/zona\\_costeira\\_brasileira\\_freitas.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/95004/zona_costeira_brasileira_freitas.pdf). Acesso em: 27 jun 2014.

FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona Costeira e Meio Ambiente**. 1. ed. 6. reimp. Curitiba: Juruá, 2021.

FURQUIM, Claudia do Amaral. *La ocupación y utilización racional del territorio urbano en pro de la materialización del compromiso intergeneracional con la preservación medioambiental en Brasil*. *In*: NUNES, Cláudia Ribeiro Pereira Nunes; FURQUIM, Cláudia do Amaral (Coord.). **Diálogos iberoamericanos. Sostenibilidad, derecho ambiental y derecho urbanístico**. 2021. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=789604>. Acesso em: 4 de jun. 2024.

FURQUIM, Claudia do Amaral. **O direito de construir na perspectiva urbanístico-constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

GEMIGNANI, Daniel. **O federalismo brasileiro sob perspectiva funcional: condomínio legislativo e proteção dos direitos humanos**. Brasília : ESMPU, 2023. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books-esmpu/o-federalismo-brasileiro-sob-perspectiva-funcional-condominio-legislativo-e-protecao-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 10 abr. 2024.

GOOGLE EARTH. Orla de Belém. Coordenadas: 1°24'58"S 48°29'45"W 10 jun. 2024a. Disponível em: [https://earth.google.com/web/search/Bel%c3%a9m+forte+do+presepio/@-1.42695751,-48.49321217,10.05479419a,2160.26573786d,35y,165.00217341h,78.25t,0r/data=CigiJgokCc mDUedVDvS\\_EZXWw-dzXvS\\_Gc\\_MaWL000jAIRUzTpcDP0jAOgMKATA](https://earth.google.com/web/search/Bel%c3%a9m+forte+do+presepio/@-1.42695751,-48.49321217,10.05479419a,2160.26573786d,35y,165.00217341h,78.25t,0r/data=CigiJgokCc mDUedVDvS_EZXWw-dzXvS_Gc_MaWL000jAIRUzTpcDP0jAOgMKATA). Acesso em: 10 jun. 2024.

GOOGLE EARTH. Orla de Fortaleza. Coordenadas: 3°43'11"S 38°28'45"W 10 jun. 2024b. Disponível em: <https://earth.google.com/web/search/fortaleza+hospital+de+olhos+leiria/@-3.72668266,-38.48972479,58.31249513a,2432.40153419d,35y,-123.98346939h,79.72727319t,0r/data=CigiJgokCdj3OtiJOR3AEVV3qm3KuSDAGXap5eBVF0HAIWec59k0kHAOgMKATA>. Acesso em: 10 jun. 2024.

GOOGLE EARTH. Orla de João Pessoa 1. Coordenadas: 7°06'05"S 34°49'45"W 10 jun. 2024c. Disponível em: <https://earth.google.com/web/search/Jo%c3%a3o+Pessoa/@-7.11593475,-34.8231693,11.60473369a,2549.94515327d,35y,157.19662879h,82.25002581t,0r/data=CigiJgokCd9sLTKSv3AEfgEA4ZCyw3AGXQKVFfs8O0PAIWkKRO0bPEPAOgMKATA>. Acesso em: 10 jun. 2024.

GOOGLE EARTH. Orla de João Pessoa 2. Coordenadas: 7°06'21"S 34°49'57"W 10 jun. 2024d. Disponível em: <https://earth.google.com/web/search/Jo%C3%A3o+Pessoa/@-7.11942677,-34.82390929,6.64425152a,2586.73134103d,35y,147.19678241h,82.25035362t,360r/data=CigiJgokCd9sLTKSv3AEfgEA4ZCyw3AGXQKVfs8O0PAIWkKRO0bPEPAOgMKATA>. Acesso em: 10 jun. 2024.

GOOGLE EARTH. Orla de Recife. Coordenadas: 8°08'01"S 34°53'54"W 10 jun. 2024e. Disponível em: [https://earth.google.com/web/search/recife/@-8.12801795,-34.89851491,34.15205736a,1239.94834998d,35y,358.9999904h,78t,0r/data=CigiJgokCauUtVuqXATAET\\_HRihkigTAGdMsouHnJEbAId0mdaAvKEbAOgMKATA](https://earth.google.com/web/search/recife/@-8.12801795,-34.89851491,34.15205736a,1239.94834998d,35y,358.9999904h,78t,0r/data=CigiJgokCauUtVuqXATAET_HRihkigTAGdMsouHnJEbAId0mdaAvKEbAOgMKATA). Acesso em: 10 jun. 2024.

GOOGLE EARTH. Orla de São Luís 1. Coordenadas: 2°30'35"S 44°19'30"W 10 jun. 2024f. Disponível em: <https://earth.google.com/web/search/S%C3%A3o+luis,+ponta+do+espigao/@-2.49635898,-44.30720043,56.79498551a,4658.80538622d,35y,52.78893832h,77.27569423t,360r/data=CigiJgokCburyHnjowPAEVhp0q1nVAXAGWpyv9gSCUbaIWHuzG8BOUBAOgMKATA>. Acesso em: 10 jun. 2024.

GOOGLE EARTH. Orla de São Luís 2. Coordenadas: 2°32'41"S 44°18'04"W 10 jun. 2024g. Disponível em: <https://earth.google.com/web/search/S%C3%A3o+luis,+ponta+do+espigao/@-2.50849731,-44.30460147,16.01518701a,6715.455388d,35y,-5.21106168h,79.25t,0r/data=CigiJgokCburyHnjowPAEVhp0q1nVAXAGWpyv9gSCUbaIWHuzG8BOUBAOgMKATA>. Acesso em: 10 jun. 2024.

GRUBER, N. L. S.; NICOLODI, E. G. Barboza & J. L. **Geografia dos Sistemas Costeiros e Oceanográficos**: subsídios para Gestão Integrada da Zona Costeira. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/gravel/1/Gravel\\_1\\_07.pdf](https://www.ufrgs.br/gravel/1/Gravel_1_07.pdf). Acesso em: 1º dez. 2023.

GUERRA, Sidney. Competência ambiental à luz da Lei Complementar n. 140/2011. **Revista Jurídica Unicuritiba**, v. 4, n. 41, 2015. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1391>. Acesso em: 10 fev. 2022.

GUERRA, Sidney. Competência ambiental à luz da Lei Complementar n. 140/2011. **Nomos**. vol. 32. 1. p. 125-140. Fortaleza: UFCE, 2012.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist Papers* (1787-88). **International Relations and Security Network: Primary Resources in International Affairs (PRIA)**. 1978. Disponível em: [https://www.files.ethz.ch/isn/125481/5008\\_Federalist%20Papers.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/125481/5008_Federalist%20Papers.pdf). Acesso em: 11 jun. 2024.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

IBGE. **Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil**. 2011. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=283741>. Acesso em: 20 jun. 2024.

IBGE. **Municípios Costeiros | 2021**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/34330-municipios-costeiros.html>. Acesso em: 6 set. 2023.

JOÃO PESSOA. **Lei Complementar nº 166, de 29 de abril de 2024**. Dispõe sobre o zoneamento e o uso e ocupação do solo do município de João Pessoa/PB – LUOS, e dá outras providências. Disponível em: [https://sapl.joaopessoa.pb.leg.br/materia/pesquisar-materia?tipo=5&ementa=Uso+de+solo&numero=&numeracao\\_\\_numero\\_materia=&numero\\_protocolo=&ano=&autoria\\_\\_autor=&autoria\\_\\_primeiro\\_autor=unknown&autoria\\_\\_autor\\_tipo=&autoria\\_\\_autor\\_parlamentar\\_set\\_filiacao\\_partido=&o=&tipo\\_listagem=1&tipo\\_origem\\_externa=&numero\\_origem\\_externa=&ano\\_origem\\_externa=&data\\_origem\\_externa\\_0=&data\\_origem\\_externa\\_1=&local\\_origem\\_externa=&data\\_apresentacao\\_0=&data\\_apresentacao\\_1=&data\\_publicacao\\_0=&data\\_publicacao\\_1=&relatoria\\_\\_parlamentar\\_id=&em\\_tramitacao=&tramitacao\\_\\_unidade\\_tramitacao\\_destino=&tramitacao\\_\\_status=&materiaassunto\\_\\_assunto=&indexacao=&salvar=Pesquisar](https://sapl.joaopessoa.pb.leg.br/materia/pesquisar-materia?tipo=5&ementa=Uso+de+solo&numero=&numeracao__numero_materia=&numero_protocolo=&ano=&autoria__autor=&autoria__primeiro_autor=unknown&autoria__autor_tipo=&autoria__autor_parlamentar_set_filiacao_partido=&o=&tipo_listagem=1&tipo_origem_externa=&numero_origem_externa=&ano_origem_externa=&data_origem_externa_0=&data_origem_externa_1=&local_origem_externa=&data_apresentacao_0=&data_apresentacao_1=&data_publicacao_0=&data_publicacao_1=&relatoria__parlamentar_id=&em_tramitacao=&tramitacao__unidade_tramitacao_destino=&tramitacao__status=&materiaassunto__assunto=&indexacao=&salvar=Pesquisar). Acesso em: 20 jun. 2024.

JOÃO PESSOA. **Lei Orgânica do Município de João Pessoa, de 2 de abril de 1990**. Disponível em: [https://sapl.joaopessoa.pb.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1990/14101/lei\\_organica\\_-\\_atualizacao\\_06-2024.pdf](https://sapl.joaopessoa.pb.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1990/14101/lei_organica_-_atualizacao_06-2024.pdf). Acesso em: 6 set. 2023.

JOÃO PESSOA. **Lei complementar nº 3, de 30 de dezembro de 1992**. Institui o Plano Diretor da cidade de João Pessoa. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joaopessoa/lei-complementar/1992/1/3/lei-complementar-n-3-1992-institui-o-plano-diretor-da-cidade-de-joao-pessoa>. Acesso em: 6 set. 2023.

JOÃO PESSOA. Prefeitura de João Pessoa. **Notícias**. João Pessoa é apontada pelo Valor Econômico como ‘bola da vez’ no mercado imobiliário nordestino. 30 jun. 2023. Disponível em: <https://www.joaopessoa.pb.gov.br/noticias/joao-pessoa-e-apontada-pelo-valor-economico-como-bola-da-vez-no-mercado-imobiliario-nordestino/>. Acesso em 10 nov. 2023.

LOBO, Paulo Luiz Neto. Competência legislativa concorrente dos Estados-Membros na Constituição de 1988. **Revista Informação Legislativa**. Brasília, jan./mar. 1989. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181909/000443807.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 set. 2023.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Estudos de Direito Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues. Aspectos da tutela do meio ambiente nas Constituições Estaduais. **Revista Paradigma**, n. 17 (2004). Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/9>. Acesso em: 10 jan. 2024.

MENEZES, Claudino Luiz. Emergência e evolução da política ambiental urbana no Brasil: do Estado Novo à Nova República. **RAP**, Rio de Janeiro, jan./fev. 1997. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7973/6716>. Acesso em: 3 jun. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOREIRA, Siomara Campos. *In dubio pro natura*: análise da legislação mais protetiva como solução de conflitos federativos legislativos ambientais no Brasil. In: ROCHA, Julio Cesar de Sá; MATOS, Eduardo Lima de; VERGNE, Maria Cleonice Souza (Org.) **Direito e Ecologia**: Pesquisas do Mestrado Interinstitucional em Direito da Universidade Federal da Bahia. Belo Horizonte: Editora Expert, 2023.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira. Os Modelos da Organização Legislativa: distributivo, informacional e partidário. **Política Hoje**, v. 19, n. 2, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politica hoje/article/view/3826>. Acesso em: 8 dez. 2023.

NATAL. **Lei complementar n ° 208, de 07 de março de 2022**. Disponível em: [https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/semurb/planodiretor/PLANO\\_DIRETOR\\_CO MPILADO.V3.pdf](https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/semurb/planodiretor/PLANO_DIRETOR_CO MPILADO.V3.pdf). Acesso em: 10 jun. 2024.

NATAL. **Lei Orgânica do Município de Natal, de 3 de abril de 1990**. Disponível em: [https://www.cmnat.rn.gov.br/\\_ups/arquivos/lei-organica-Natal-RN.pdf](https://www.cmnat.rn.gov.br/_ups/arquivos/lei-organica-Natal-RN.pdf). Acesso em: 10 fev. 2024.

OLIVEIRA, Almir Félix Batista de. O IPHAEP e a produção do patrimônio cultural paraibano. **Cadernos do Ceom**: Revista do Centro de Memórias do Oeste de Santa Catarina. v. 22, n. 30, 24 mar. 2010. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/view/450>. Acesso em: 22 ago. 2023.

OLIVEIRA, Márcia Regina Lima; 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**. 2012. Disponível em: <https://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/2074/A%20Gest%20c3%a3o%20Costeira%20no%20Brasil%20e%20os%20dez%20anos%20do%20Projeto%20Orla..pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 set. 2023.

ONU. **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/anexo/and99165-90.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and99165-90.pdf). Acesso em: 10 dez. 2023.

**PARÁ. Constituição Estadual de 5 de outubro de 1989.** Disponível em: LEGIS-PA (sistemas.pa.gov.br). Acesso em: 10 dez. 2023.

PARAÍBA. Assembleia Legislativa da Paraíba. **Notícias.** ALPB debate alargamento da orla de João Pessoa durante audiência pública. 6 mar. 2023. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/47911/alpb-debate-alargamento-da-orla-de-joao-pessoa-durante-audiencia-publica.html>. Acesso em: 15 nov. 2023.

PARAÍBA. **Constituição do Estado da Paraíba, promulgada em 5 de outubro de 1989.** Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/wp-content/uploads/2017/02/Constitui%C3%A7%C3%A3o-Estadual-Atualizada-at%C3%A9-a-Emenda-40-de-2015.pdf>. Acesso em: 6 set. 2023.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná de 5 de outubro de 1989.** Disponível em: Sistema Legislação (legislacao.pr.gov.br). Acesso em: 2 dez. 2023.

PBMC, 2016: **Impacto, vulnerabilidade e adaptação das cidades costeiras brasileiras às mudanças climáticas: Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas** [Marengo, J.A., Scarano, F.R. (Eds.)]. PBMC, COPPE - UFRJ. Rio de Janeiro, Brasil. 184 p. Disponível em: [https://ppgoceano.paginas.ufsc.br/files/2017/06/Relatorio\\_DOIS\\_v1\\_04.06.17.pdf](https://ppgoceano.paginas.ufsc.br/files/2017/06/Relatorio_DOIS_v1_04.06.17.pdf). Acesso em 26 de nov. 2023.

PERNAMBUCO. **Constituição do Estado de Pernambuco.** Texto promulgado em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 56, de 02 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=12&numero=1989&complemento=0&ano=1989&tipo=&url=>. Acesso em: 10 jun. 2024.

PLANO Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II). [2024?]. Disponível em: <https://gerenciamentocosteiro.furg.br/images/Materiais/PNGC-II.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2023.

POLETTE, Marcus; LINS-DE-BARROS, Flávia. Os Desafios urbanos na zona costeira brasileira frente as mudanças climáticas. **Costas: revista iberoamericana de manejo costeiro integrado.** 2012. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227627>. Acesso em: 20 abr. 2024.

PREFEITURA Municipal de João Pessoa cancela alargamento da praia. **A União.** 12 jul. 2023. Disponível em: [https://auniaio.pb.gov.br/noticias/caderno\\_paraiba/prefeitura-municipal-de-joao-pessoa-cancela-alargamento-da-praia#:~:text=A%20possibilidade%20de%20alargar%20as,Alleanza%20Projetos%20e%20Consultoria%20LTDA](https://auniaio.pb.gov.br/noticias/caderno_paraiba/prefeitura-municipal-de-joao-pessoa-cancela-alargamento-da-praia#:~:text=A%20possibilidade%20de%20alargar%20as,Alleanza%20Projetos%20e%20Consultoria%20LTDA). Acesso em: 5 nov. 2023.

PROJEÇÃO em prédios protesta contra o alargamento da orla de João Pessoa. **Jornal da Paraíba.** 3 mar. 2023. Disponível em: <https://jornaldaparaiba.com.br/politica/conversa-politica/projecao-alargamento-da-orla-joao-pessoa>. Acesso em: 10 dez. 2023.

RECH, Adir Ubaldo. O princípio da participação popular na elaboração do plano diretor: o resgate dos motivos pelos quais o homem busca viver em cidades. **Justiça do Direito,** Passo

Fundo, RS, v. 32, n. 1, jan./abr. 2018. Disponível em:  
<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/50551>. Acesso em: 6 set. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. **Edição do Texto Constitucional promulgado em 03 de outubro de 1989, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 01/1993 a 23/2022**. Disponível em:  
[https://www.al.rn.leg.br/documentos/Constituicao\\_Estadual\\_versao\\_final\\_2023.pdf](https://www.al.rn.leg.br/documentos/Constituicao_Estadual_versao_final_2023.pdf). Acesso em: 5 dez. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais de n.º 1, de 1991, a 85, de 2023. Disponível em:  
<https://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=IiPguzuGBtw%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: 10 jun. 2024.

RODRÍGUEZ, José Joaquín; WINDEVOXHEL, Néstor José. **Análisis Regional de la Situación de la zona marina costera centroamericana**. Banco Inter-Americano de Desenvolvimento BID. Washington, D.C. outubro de 1998 - No. ENV - 121. [PDF]

SÁ E BENEVIDES, Solon Henriques de. **A Constituinte e a Constituição da Paraíba – 1989**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989**. Disponível em:  
[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao\\_estadual\\_1989.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html). Acesso em: 20 maio 2024.

SÃO LUÍS. **Lei nº 7.122, de 12 de abril de 2023**. Altera a Lei nº 4.669 de 11 de outubro de 2006 sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências. Disponível em: [https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/4023\\_plano\\_diretor\\_de\\_sao\\_luis\\_-\\_lei\\_n\\_7.122\\_-\\_2023.pdf](https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/4023_plano_diretor_de_sao_luis_-_lei_n_7.122_-_2023.pdf). Acesso em: 5 maio de 2024.

SÃO PAULO. **Constituição Estadual, de 05 de outubro de 1989**. Disponível em:  
CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, DE 05 DE OUTUBRO DE 1989 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Acesso em: 10 dez. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O direito constitucional-ambiental brasileiro e a governança judicial ecológica. Estudo à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. **Constituição, Economia E Desenvolvimento**: Revista Eletrônica Da Academia Brasileira De Direito Constitucional, v. 11, n. 20 (2019). Disponível em:  
<https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/209>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FERSTENSEIFER, Tiago. Direitos Ambientais Procedimentais: Acesso à Informação, a Participação Pública na Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental. **Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica**, vol. 23, n. 2 - maio-agosto 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FERSTENSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. 2. ed. Editora Saraiva, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SERGIPE. **Constituição do Estado de Sergipe, promulgada em 5 de outubro de 1989**.

Disponível em:

[https://www.se.gov.br/anexos/uploads/download/filename\\_novo/1460/462b6783ff2df0ed928ceb79410fc06b.pdf](https://www.se.gov.br/anexos/uploads/download/filename_novo/1460/462b6783ff2df0ed928ceb79410fc06b.pdf). Acesso em: 10 dez. 2023.

SEVERIANO, Fábio. **Exigibilidade do estudo prévio de impacto de vizinhança para empreendimentos imobiliários**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Um pouco de Direito Constitucional Comparado**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Marcelo Wendel. A Unidade, Coerência e Completude do Ordenamento Jurídico e o Conceito de Reincidência Tributária. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**. v. 37, 2009. Disponível em:

<https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/18331>. Acesso em: 30 jun. 2024.

SILVA, Rodrigo *et al.* As áreas especiais de controle de gabarito no município de Natal/RN: uma experiência de gestão urbana sócio e ambientalmente sustentável. *In*: Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. **Anais...** Brasília (DF), Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2021. Disponível em:

<https://www.even3.com.br/anais/enepcp2021/362937-AS-AREAS-ESPECIAIS-DE-CONTROLE-DE-GABARITO-NO-MUNICIPIO-DE-NATALRN--UMA-EXPERIENCIA-DE-GESTAO-URBANA-SOCIO-E-AMB>. Acesso em: 22 jun 2024.

SILVEIRA, Fabiana de Albuquerque; SILVEIRA, José Augusto Ribeiro da. Qualidade do espaço residencial: efeitos da verticalização no bairro de Tambaú, na cidade de João Pessoa (PB). **URBE: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, n. 3, p. 289-305, set./dez. 2014.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/urbe/a/dy7xqtZ7yg9djK9VKSRgBKR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 out. 2023.

SILVEIRA, Jose Augusto Ribeiro da. **Impacto da verticalização na qualidade do espaço residencial**: um estudo no bairro de tambaú, na cidade de João pessoa – PB. Disponível em: [https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/295?locale=pt\\_BR](https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/295?locale=pt_BR). Acesso em: 08 dez. 2023.

STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de Hermenêutica**: quarenta temas fundamentais da teoria do Direito à luz da hermenêutica do Direito. Belo Horizonte: Letramento, 2020.

SUBRAELU, P.; EBRAHEEM, A.A.; SHERIF, M.; SEFELNASR, A.; YAGOUB, M.M.; RAO, K.N. *Land in Water: The Study of Land Reclamation and Artificial Islands Formation in the UAE Coastal Zone: A Remote Sensing and GIS Perspective*. **Land**, 2022, v. 11.

Disponível em: <https://www.mdpi.com/2073-445X/11/11/2024>. Acesso em: 28 nov. 2023.



VIANA, Ulisses Schwarz. **O federalismo e a constituição como acoplamento estrutural: o paradoxo da integração sem totalidade**. São Paulo: Editora Noeses, 2019.

VIVENZA, Stefano; MATOS, Pedro Andrade. Representação nº 1.048-1/PB, urbanização e a vedação ao retrocesso: os espigões de João Pessoa. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, v. 49, n.1, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/issue/view/2189>. Acesso em: 30 maio 2024.

WIENKE, Felipe Franz; LUNELLI, Carlos Alberto. Competência legislativa em matéria ambiental: um campo de indefinição no federalismo brasileiro. **Meritum**, v. 17, n. 2, maio/ago. 2022. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8993>. Acesso em: 4 jun. 2024.