

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE TURISMO E HOTELARIA**

**THAYNARA CORREIA SILVA**

**APROPRIAÇÃO DE PRAIAS POR EMPREENDIMENTOS DO SETOR HOTELEIRO  
SOB A ÉGIDE DO DIREITO BRASILEIRO: Estudo de caso da Península da Ponta  
D'Areia– São Luís, MA**

São Luís  
2018

THAYNARA CORREIA SILVA

**APROPRIAÇÃO DE PRAIAS POR EMPREENDIMENTOS DO SETOR HOTELEIRO  
SOB A ÉGIDE DO DIREITO BRASILEIRO: Estudo de caso da Península da Ponta  
D'Areia– São Luís, MA**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Hotelaria da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, como pré-requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Hotelaria.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Ângela Roberta Lucas Leite

São Luís  
2018

Silva, Thaynara Correia.

Apropriação de Praias por Empreendimentos do Setor Hoteleiro sob a Égide do Direito Brasileiro : Estudo de Caso da Península da Ponta d'Areia - São Luís, MA / Thaynara Correia Silva. - 2018.

60 f.

Orientador(a): Ângela Roberta Lucas Leite.

Monografia (Graduação) - Curso de Hotelaria, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

1. Apropriação. 2. Espaço Público. 3. Legislação brasileira. 4. Praias. 5. Uso Comum. I. Leite, Ângela Roberta Lucas. II. Título.

**THAYNARA CORREIA SILVA**

**APROPRIAÇÃO DE PRAIAS POR EMPREENDIMENTOS DO SETOR HOTELEIRO  
SOB A ÉGIDE DO DIREITO BRASILEIRO: Estudo de caso da Península da Ponta  
D'Areia– São Luís, MA**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Hotelaria da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, como pré-requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Hotelaria.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Ângela Roberta Lucas Leite

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Ângela Roberta Lucas Leite (Orientadora)  
Universidade Federal do Maranhão

---

Prof. Sarany Rodrigues Costa  
Universidade Federal do Maranhão

---

Prof. Saulo Ribeiro dos Santos  
Universidade Federal do Maranhão

Aos meus pais, carinhosamente chamados de Concita e Ribinha, pelo apoio e carinho constantes e fundamentais que me deram força para a conclusão desse trabalho. Amo muito vocês.

## AGRADECIMENTOS

É difícil individualizar o agradecimento à todas as pessoas que, de certo modo, nos momentos de calma e ou de apreensão, fizeram ou fazem parte da minha vida, por isso *à priori* agradeço a todos de coração.

Dedico, ainda, este trabalho "*in memoriam*" aos meus avós paternos (José de Ribamar e Augustinha) e maternos (Valentim e Maria) e aproveito também para agradecê-los, estejam onde estiverem. Infelizmente, meus avós não estão mais conosco, mas com eles cresci e aprendi muito. Lembro-me do meu avô Valentim (semi-analfabeto) sempre preocupado em falar bem e em dar bons exemplos aos seus filhos. Também recordo do meu avô José de Ribamar (semi-analfabeto), que embora não tenha tido uma boa instrução, sempre se dedicou a ser o melhor mestre de obras, melhor vereador, melhor dono de casa de festas, de bloco de carnaval e de time de futebol da cidade, e com isso nos ensinou muito. Recordo-me de minha Avó Augustinha (semi-analfabeta), que sempre dizia que seu sonho era ver seus netos se formando e, por fim, e nem de longe menos importante, minha carinhosa Avó Maria (também semi-analfabeta), muito guerreira, solteira, mãe de 7 filhos, me ensinou da forma mais serena que garra e força são essenciais para sobreviver a esse mundo tão cruel e exigente, mas que também é cheio de amor e satisfação pra quem não foge da luta.

Agradeço aos meus pais, José de Ribamar e Conceição de Maria, pelo carinho, determinação e luta na minha formação e da minha irmã, dando sempre continuidade aos ensinamentos de meus avós.

Agradeço a minha irmã, Thayana Correia, que por mais difícil e engraçada que seja a relação de irmãos, sempre teve paciência e confiança.

Agradeço a toda minha família, em especial as minhas primas, que com carinho e companheirismo estiveram presentes em todos os momentos de minha vida.

Agradeço aos meus colegas de classe e com certeza futuros excelentes profissionais.

Agradeço a minha grande amiga e irmã que a UFMA me presenteou, Pauliny Mariah, que me mostrou o quanto a vida acadêmica poderia ser

compensadora quando se tem alguém para confiar e retribuir todos os momentos que a graduação nos proporciona.

Agradeço a minha amiga de outra graduação, Ana Alice, por “segurar as pontas” pra mim sempre que eu precisei para concluir esse trabalho.

Agradeço a coordenadora do Curso de Hotelaria Prof<sup>a</sup> Ana Letícia, por ter acreditado num sonho que agora é de todos, e que com dedicação, presteza, competência e hospitalidade conduziu sua profissão.

Agradeço aos professores que desempenharam com afinco as aulas ministradas.

Agradeço a minha querida, gentil e super competente orientadora, Ângela Roberta Lucas Leite, que com paciência e dedicação, conseguiu corrigir os meus textinhos e por ser uma excelente professora e profissional, ao qual me espelho.

E finalmente agradeço a Deus, por proporcionar a graça de prestar esses agradecimentos a todos que tornaram minha vida mais recheada, além de ter me dado uma família maravilhosa e amigos excepcionais. Deus, que a mim atribuiu tudo o que sei, sou e consegui, agradecer é pouco. Por isso lutar, conquistar, vencer e até mesmo cair e perder, e o principal, viver é o meu modo de agradecer sempre.

*Ah que horizonte belo  
de seu refletir  
Outro dia me disseram  
que o amor nasceu aqui*

*Saiu de trás do sol com o jeito de guri  
Tanto novo como leve o amor nasceu aqui*

*Ponta d'Areia, Olho d'Água e Araçagy  
Mesmo estando na Raposa  
Eu sempre vou ouvir  
A natureza me falou que o amor nasceu aqui*

*Ah que ilha inexata quando toca o coração,  
Eu te toco, tu me tocas  
Cá nas cordas do violão  
E se um dia eu for embora  
Para bem longe desse chão  
Eu jamais te esquecerei  
São Luís do Maranhão*

*(Cesar Nascimento)*

## RESUMO

A legislação brasileira prevê as praias como bens públicos, de uso comum do povo. É sabido que espaços públicos, embora pertençam à União, devem ser abertos para o livre gozo por todos, de forma indiscriminada. Observa-se que, em compasso com a maioria das praias nacionais, grande parte da Península da Praia da Ponta d'Areia confere restrição de acesso ao público. O presente trabalho objetiva identificar o processo dinâmico da apropriação das praias brasileiras pelo setor hoteleiro, com enfoque especial à península da Ponta d'Areia em São Luís do Maranhão. Na busca de promover a análise devida do fato, três fatores foram fundamentais: 1) Definir o que é setor hoteleiro e como ele se apropria das praias; 2) O que a legislação brasileira preceitua como devido nas áreas de praia, bem como duas áreas próximas; 3) Como está alocado o setor hoteleiro na Península da Ponta d'Areia. Constatou-se que a península possui empreendimentos situados nas áreas de praia, e que essas áreas além de serem irregulares, não possuem área de servidão, ou seja, não possuem o mínimo de acesso aos público em geral, segundo o estabelecido em lei, mas apenas estrutura aos seus clientes. Deste modo, os as praias, sobretudo na península da ponta d'areia, em sua maior parte, não estão abertas à coletividade, mas sim aos clientes dos empreendimentos hoteleiros.

**Palavras-chave:** Praias. Espaço Público. Legislação brasileira. Apropriação. Uso Comum.

## ABSTRACT

Brazilian legislation foresees the beaches as public goods, of common use by the people. It is well known that public spaces, although they belong to the Union, must be opened for free enjoyment by all, indiscriminately. It is observed that, in agreement with most of the national beaches, great part of the Peninsula of Ponta d'Areia beach confers restriction of access to the public. The objective of this work is the process of appropriation of Brazilian beaches by the hotel sector, with a special focus on the peninsula of Ponta d'Areia in São Luís of Maranhão. In the search to promote due analysis of the fact, three factors were fundamental: 1) Define what is the hotel sector and how it appropriates beaches; 2) What Brazilian law prescribes as due in the beach areas, as well as its nearby areas; 3) How is the hotel sector in the Ponta d'Areia Peninsula allocated? It was found that the peninsula has developments located in the beach areas, and that these areas, besides being irregular, do not have an easement area, that is, they do not have the minimum access to the public in general, according to what is established by law, but just structure to their customers. In this way, the beaches, especially on the peninsula of the tip of the sand, for the most part, are not open to the community, but to the clients of hotel developments.

**Keywords:** Beaches. Public Space. Brazilian Legislation. Appropriation. Common Usage.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – mapa do bairro Ponta D’Areia .....	21
Figura 2: Península da Ponta d’Areia .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
Figura 3: Registro de Numero de Ocupação em hotéis e Flats brasileiros. ....	26
Figura 4: Terreno da Marinha.....	34
Figura 5: Península da Ponta d’Areia.....	42
Figura 7: Varanda do Hotel Sol .....	46
Figura 8: Área de Lazer de frente para o mar .....	47
Figura 9: Localização do Hotel Sirius .....	48
Figura 10: Localização doAlpha Centauri.....	48
Figura 11: Bar murado na praia.....	49
Figura 12: Bar Murado na Praia .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
Figura 13: Condomínio localizado na Península da Ponta d’Areia.....	51

## **LISTA DE SIGLAS**

ADCT – Ato de Disposições Constitucionais Transitórias

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo

LPM – Linha da Preamar Média

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PNGC – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

SPU – Secretaria de Patrimônio da União

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 A ESCOLHA E O PERCURSO METODOLÓGICO.....	17
2.1 Universo da pesquisa.....	19
3 COMO SE DEFINE O SETOR HOTELEIRO? .....	23
3.1 Panorama Nacional do Setor Hoteleiro.....	25
4 O PROCESSO DE APROPRIAÇÃO DAS PRAIAS BRASILEIRAS PELA HOTELARIA ....	28
4.1 A Legislação e a Apropriação Territorial do Brasil .....	30
5 OS REFLEXOS DA APROPRIAÇÃO E O USO DE BEM COLETIVO NA PENÍNSULA DA PONTA D'AREIA .....	42
5.1 Apropriação por Meios de Hospedagem.....	44
5.2 Apropriação por Bares e Restaurantes .....	49
5.3 Apropriação por Condomínios .....	51
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS .....	55
ANEXOS .....	59
ANEXO 1 - .....	60
ANEXO 2 - .....	69

## 1 INTRODUÇÃO

A apropriação dos espaços públicos pelo setor turístico e imobiliário acontece de maneira frequente em nosso país, principalmente nas regiões urbanas próximas ao litoral. Geralmente bares, restaurantes, pousadas, condomínios, resorts, Hotéis e demais componentes do setor hoteleiro tomam para si as orlas marítimas como propriedades locais que deveriam ser de utilização pública. Nos últimos anos, a utilização de espaços em praias pelo turismo tem sido debatida no meio social, uma vez que tal área é de uso comum do povo, e, constitucionalmente, pertence à União. A grande questão que alimenta esse debate é de que forma são autorizadas as construções de imóveis hoteleiros dentro da linha de praia, uma vez que esta área consiste em bem de uso coletivo e que não pode ser privatizada apenas com o argumento de que permitir tais construções incentiva o desenvolvimento do turismo e, conseqüentemente, à geração de emprego e renda.

Contudo, em grandes cidades, a orla marítima torna-se local de disputas de grupos com poder aquisitivo significativo e visivelmente disputada pelos setores imobiliários e turísticos, com a criação de condomínios residenciais, de luxo e outros tipos de ocupação de alto padrão (hotéis, resorts, bares, restaurantes, dentre outros serviços de lazer, entretenimento, comércio e serviços diversificados). Segundo Nakano (2006), os grupos com maior poder aquisitivo detêm terras mais valorizadas, com melhor localização e com maior concentração de investimentos públicos e privados. Os que possuem menor poder aquisitivo buscam alternativas de moradia nos locais onde as terras urbanas são mais baratas. Essa disputa produz o que se chama de exclusão socioterritorial (NAKANO, 2006), isto é, limitando o acesso para alguns e de poucos, tornando os espaços públicos em privados.

Sendo assim, analisa-se aqui no estudo os conflitos produzidos pela ocupação dos espaços públicos pelo particular ao passo que essa apropriação causa tensão social, levando em consideração o questionamento do público e do democrático, envolvendo as necessidades básicas de turismo e lazer e o direito. A presença significativa dos empreendimentos particulares coloca em evidencia uma grande imposição no lazer dos que frequentam o espaço, causam aceleração no consumo gerando confusão entre moradores, especuladores e consumidores. (PARENTE, 2012)

Dessa forma, a apropriação do espaço público das orlas marítimas por particulares é uma característica comum em nosso país. O Brasil acaba se firmando como um país de belas praias e ensolarado durante o ano inteiro, vendendo-se assim para o exterior como um país turístico para se visitar e investir.

Não obstante, grande parte dessas construções encontra-se em situação de irregularidade, limitando (e até impossibilitando) o uso adequado da orla e do mar. A ocupação indevida de praias e de áreas de preservação como dunas e mangues é realidade em São Luís, sobretudo a análise da Península da Ponta d'Areia, demonstrando que existem diversas formas de apropriação do público por particulares.

Parte-se do pressuposto que a apropriação da orla e mar da Península da Praia da Ponta d'Areia pelo setor hoteleiro, embora seja prática frequente, não encontra permissão na legislação vigente. Contudo, entende-se que o setor Hoteleiro e o Turismo formam uma grande indústria que necessita de alto investimento e, por sua vez, precisa também explorar recursos naturais para continuar no mercado competitivo, criando produtos e serviços diferenciados e de acesso específico a um determinado tipo de cliente. Nesse sentido, os interesses do público e privado se chocam ao versarem sobre esse mesmo assunto. As normas e os princípios brasileiros defendem tanto o direito à propriedade, quanto o interesse coletivo. A busca de espaços e real atribuição de direitos e deveres para ajudar na manutenção da propriedade e o livre gozo de utilização dos espaços públicos.

Dessa forma, o objeto de estudo desta pesquisa, intitulada: **APROPRIAÇÃO DE PRAIAS POR EMPREENDIMENTOS DO SETOR HOTELEIRO SOB A ÉGIDE D DIREITO BRASILEIRA ESTUDO DE CASO DAPENÍNSULA DA PONTA D'AREIA– SÃO LUÍS, MA**, surgiu da observação e curiosidade da observação da presença do setor hoteleiro de casas particulares nas zonas praianas com a impossibilidade de utilização daquele espaço pelo público geral. Assim, as questões norteadoras desta pesquisa foram: como os meios de hospedagem, condomínios, bares e restaurantes tem se apropriado territorialmente dos espaços públicos da Península da Praia da Ponta d'Areia? Esta apropriação segue a Constituição Federal e as leis infraconstitucionais, como o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, o Estatuto das Cidades e o Plano Diretor de São Luís?

O objetivo com o presente trabalho é identificar se o processo de apropriação territorial da Península da Ponta d'Areia em São Luís/MA, pelo setor

hoteleiro, leva em consideração a legislação brasileira vigente, ao passo que essa apropriação causa tensão social, levando em consideração o questionamento do público e do democrático, envolvendo as necessidades básicas de turismo e lazer e o direito.

Nesse sentido, a análise dessa situação se faz relevante para o espaço da Península da Ponta d'Areia, pois, hodiernamente, deparamo-nos com situações em que empreendimentos hoteleiros (bares, restaurantes, condomínios e meios de hospedagem) se utilizam de recursos naturais para atrair seu público. Desse modo, a hotelaria e o turismo, em larga escala, apoiam-se na apropriação de locais de uso coletivo para ofertar produtos e serviços especializados para seu público específico.

Destarte, a visão empreendedora hoteleira e turística gira em torno do aprimoramento do serviço, diversificação de oferta, incessante busca pelo “novo” em experiência para seus clientes, etc. Essa é uma realidade, portanto, compreensível, uma vez que o mercado está cada vez mais competitivo, os clientes estão cada vez mais exigentes e a concorrência cada vez mais acirrada.

Entretanto, é necessário o olhar acerca do viés de que, independente das exigências feitas pelo mercado contemporâneo, os espaços públicos – as praias, *in casu*– precisam ser compreendidos como território de uso coletivo, e que a legislação delimita e regula qual a função social, a quem pertence, qual a competência e demais preceitos que legitimam a coletividade do uso.

## 2 A ESCOLHA E O PERCURSO METODOLÓGICO

O objeto de estudo consiste na observação e compreensão do processo de apropriação territorial de praias pelo setor hoteleiro conforme a legislação brasileira vigente. Tomo como referencial empíricos os meios de hospedagem, condomínios, bares e restaurantes situados na Península da Praia da Ponta d'Areia, em São Luis/MA.

A fim de desvendar como o setor hoteleiro tem se apropriado territorialmente dos espaços públicos da Península da Praia da Ponta d'Areia, busco<sup>1</sup> identificar se processo de apropriação territorial da península da praia da Ponta d'Areia, em São Luís/MA, pelo setor hoteleiro leva em consideração a legislação brasileira vigente.

Para atingir esse objetivo, propus inicialmente verificar as normas que regem o processo de apropriação do espaço público em São Luis-MA, em especial, as praias, tomando como base as leis federais, estaduais e municipais. Além disso, é importante destacar a necessidade que se teve de mapear os empreendimentos Hoteleiro na península da praia da Ponta d'Areia em São Luis-MA, no intuito de identificar quais os estabelecimentos que compõem o espaço pesquisado e como estão estruturados. Por fim, pude identificar como o processo de apropriação territorial pelo setor hoteleiro acontece no espaço territorial da Península da Praia da Ponta d'Areia, sob a luz do ordenamento jurídico.

A fim de tratar dos meios de hospedagem, condomínios, bares e restaurantes existentes na Península da Ponta d'Areia e proteger seus nomes, utilizei da analogia com as estrelas mais brilhantes da constelação.

Ao debruçar-me sobre o objeto de estudo, utilizei como abordagem a pesquisa qualitativa descritiva, utilizando como estratégias: o levantamento bibliográfico e documental, a verificação in loco, com observação direta no hotel, bares e condomínios pesquisados e o tratamento dos materiais empíricos, documental e bibliográfico coletados durante a pesquisa.

A abordagem metodológica a ser utilizada no estudo será através de pesquisa qualitativa descritiva com foco no estudo de caso. A pesquisa qualitativa descritiva conforme ressalta Gil (1991) preceitua como objetivo principal a minúcia

---

<sup>1</sup> A inserção na pesquisa se dá pela ideia de que o pesquisador não é um elemento neutro na pesquisa.

das características referentes a um determinado grupo populacional e ou de fenômeno localizado.

Diante do exposto, Bervian e Cervo (1996, p. 49) nos ensina que:

A pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los. Procura descobrir, com a precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com os outros, sua natureza e características. Busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política e econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tomado isoladamente como de grupos e comunidades mais complexas.

A escolha por esse tipo de pesquisa deu-se ao fato de favorecer às expectativas da investigação do fenômeno estudado. Parte-se então da observação dos fatos, da construção dos elementos conectores e substantivos às questões pertinentes ao objeto de estudo. (GIL, 1991). Para análise da pesquisa, utilizou-se como método o estudo de caso para explicar como e por que acontece o processo de apropriação territorial da Península da Praia da Ponta d'Areia. Yin (2010), define o estudo de caso como uma pesquisa empírica, que investiga fenômenos contemporâneos dentro de um contexto de vida real, atribuindo-lhes objetivos de explorar, descrever e explicar o evento ou fornecer uma compreensão profunda do fenômeno.

Com a finalidade de dar suporte teórico-metodológico ao alcance do objetivo proposto, foram realizados o levantamento bibliográfico sobre as categorias de apropriação territorial, espaço público e setor hoteleiro. E o levantamento documental *useia* análise da legislação pertinente com base nas doutrinas, documentos, sites, etc, que envolva o objeto de pesquisa em questão: apropriação de praias pelo setor hoteleiro, como Rosimeri de Lourdes Estevão Cunha (2011), Kelson de Oliveira Silva (2011) e Irene Chada Ribeiro(2013).

Com as categorias fundamentadas, iniciei as visitas de reconhecimento da situação da península da praia da Ponta d'Areia *in loco* para levantamento das apropriações territoriais pelo setor hoteleiro. O trabalho de campo ocorreu no mês de maio, no qual fiz o reconhecimento do espaço, registrei, através de fotos, diário de campo e observações os empreendimentos hoteleiros que ali residem.

A escolha do local se deu por ser uma das praias de São Luís que apresenta concentração bares, restaurantes, condomínios e meios de hospedagem, além de possuir larga infraestrutura e ser, dentre as praias da cidade, uma das mais visitadas, em função do cartão postal do Espigão e também pela atratividade e

modernidade do bairro. De acordo com o site da Secretaria de Estado da Cultura e Turismo (SECTUR)<sup>2</sup>, a orla ludovicense possui uma larga faixa de areia, mangues, dunas, vegetação rasteira e orlas urbanizadas.

Após esta etapa, foi realizado a análise do material empírico em conjunto com informações obtidas na pesquisa documental e bibliográfica, fazendo a tessitura entre empiria e teoria.

## 2.1 Universo da pesquisa

A cidade de São Luís foi fundada em 1612 pelos franceses. Com interesse econômico e mercantilista, foi tomada por Holandeses e definitivamente colonizada por portugueses.

Nascida no mar, caracterizada como porto fluvial e marítimo, à semelhança de outras cidades brasileiras da época colonial, a capital do Maranhão desempenhou importante papel na produção econômica do Brasil – colônia durante os séculos XVII e XIX, tendo sido considerada o quarto centro exportador de algodão e arroz, depois de Salvador, Recife e Rio de Janeiro. (IBGE, 2010)

Sempre conhecida e cobiçada por seu mar – além de tantas outras belezas e vantagens – a capital do Maranhão está localizada na Ilha de Upaon-Açu (assim conhecida pelos índios tupinambás), “no Atlântico Sul, entre as baías de São Marcos e São José de Ribamar. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS, 2018)

Em 1970, com finalidade a atender a circulação de mercadorias, o Estado resolveu dar início a duas grandes obras para o momento, e que até hoje são de suma importância para a fluidez da cidade. A Ponte Governador José Sarney e a Ponte Governador Newton Bello facilitaram a expansão e o acesso ao norte e nordeste da cidade – o que hoje é considerada a Cidade Velha ou Centro Histórico.

A construção de tais pontes significou maiores possibilidades de se materializar a reprodução do espaço urbano e do capital, haja vista a valorização das terras localizadas nos mencionados setores, o que tornou bastante oportuno o investimento público (principalmente) e privado em novas vias de acesso, assim como em demais equipamentos. Daí, a população que antes residia no Centro Histórico, revelar a intenção em sair do mesmo e localizar-se nos referidos setores. Logo, se estabeleceram as condições para a atuação de agentes sociais, notadamente os proprietários de terra (Maçonaria e Município) que se beneficiariam da “conversão da terra rural em terra urbana” (CORRÊA, 1989, p. 16) tendo em vista que a

<sup>2</sup> Disponível em: < [www.sectur.ma.gov.br/?s=ponta+d%27areia&submit=Pesquisar#.Wyd\\_FvZFzIU](http://www.sectur.ma.gov.br/?s=ponta+d%27areia&submit=Pesquisar#.Wyd_FvZFzIU) > Acesso em: 01 de jun de 2018.

Lei Municipal n. 171/50 considerava os setores em análise como pertencentes à zona rural. (FERREIRA, 2013, p. 33-34).

Nas décadas de 50 e 60, a praia da Ponta d'Areia era um espaço simples, habitado por pescadores e barqueiros que ganhavam seu sustento com a travessia do rio Anil para a circulação de pessoas e mercadorias entre o que hoje se conhece pelos Bairros do São Francisco e Ponta d'Areia. (TIERS, 2017)

Hoje com mais de quatro séculos de história, a cidade é considerada um dos mais belos destinos turísticos do País, uma vez que reúne atrativos retratados como Patrimônio Cultural da Humanidade, além do maior conjunto arquitetônico de azulejos portugueses da América Latina. (GOVERNO DO BRASIL, 2016) É, sem dúvida, rica em manifestações culturais – como bumba-meu-boi, tambor de crioula, cacuriá – e gastronomia – o famoso arroz de cuxá, peixe frito, torta de camarão.

Com clima sempre quente e úmido, sua localização em uma ilha faz com que o atrativo principal de lazer e visitação de seus habitantes e turistas sejam as praias. Entretanto, o que se percebe quanto as praias ludovicenses é um descaso imenso das autoridades competentes, pois a maioria encontra-se atualmente inapropriadas para banho, conforme dados da Secretaria do Meio Ambiente<sup>3</sup>, que atualiza mensalmente os índices de poluição nas praias da ilha. Recentemente, detectou-se que nos vinte e um pontos de praias frequentadas na Ilha de São Luís, apenas quatro estão próprios para banho, sendo as praias de São Marcos, Praia do Meio e dois na do Araçagy. (G1 MA, 2018).

A praia da Ponta d'Areia é considerada a mais poluída, o local possui seis pontos impróprios e é possível ver uma grande quantidade de lixo na areia e nas pedras. O esgoto é despejado diretamente no mar e isso contribui para o alto nível de poluição trazendo doenças para quem toma banho ou até mesmo caminha pela areia, visto que, ela armazena a poluição que tem na água. (G1 MA, 2018)

Deste modo, evidencia-se o flagrante descaso com as praias da capital maranhense. A praia da Ponta d'Areia, sobretudo, é motivo de grande inquietação, uma vez que possui grande potencial turístico em função de sua localidade e de grandes investimentos em infraestrutura e revitalização, porém, pouco se investe da despoluição das águas e na apropriação do espaço para receber os turistas e a comunidade local.

---

<sup>3</sup> Disponível em: < <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/secretaria-do-meio-ambiente-atualiza-pontos-proprios-para-o-banho-nas-praias-de-sao-luis.ghtml> > Acesso em: 01 de jun de 2018.

A Praia da Ponta D'Areia fica a quatro quilômetros do centro da cidade, localizada no Bairro Ponta D'Areia, entre os bairros São Francisco, Jardim Renascença e Ponta do Farol (FIGURA 1).



Figura 1 – mapa do bairro Ponta D'Areia  
Fonte: Adaptado do Google

Conforme ressalta Sousa, Trigo e Ribeiro (2015)

A Ponta d'Areia é um bairro nobre localizado na orla de São Luís, conhecido pelo grande número de hotéis, flats, bares, restaurantes e prédios residenciais caros. É lá onde se encontra a Península da Ponta d'Areia, o local que abriga o m<sup>2</sup> mais caro cidade. É nesta parte da capital onde também houve alguns contrastes, tais como o alto padrão residencial versus problemas com a erosão causada pelo avanço da maré rumo a algumas construções. (SOUSA; TRIGO; RIBEIRO, 2015)

Em meados das décadas 80, com o crescente desenvolvimento de São Luís, os bairros próximos à Ponta d'Areia foram criando inchaços, e a praia foi ganhando simpatia imobiliária em função de sua paisagística. Nos anos 90 foi então que a Península foi “preenchendo os vazios demográficos, que anos mais tarde se tornariam condomínios de alto padrão de luxo”.

A Península da Ponta d'Areia passou por várias transformações para se tornar o que é hoje: um dos espaços mais caros e cobiçados da capital maranhense. Repleta de atrativos turísticos, o setor hoteleiro não podia deixar de se fazer

presente; ocupar esse espaço se torna mais que uma visão empresária para obtenção de lucro, mas também apoio necessário para turistas e ludovicensenses que por ali caminham.

O Espigão Costeiro, localizado na península, é uma excelente opção para a prática de esportes, lazer, passeio e até mesmo para aproveitamento da paisagem para tirar fotos, por exemplo. Tornou-se um importante cartão postal de São Luís. Próximo de condomínios, bares e hotéis, a atração também conta com a presença de ambulantes que prestam serviços, como locação de bicicletas e etc. (FIGURA 2)

Os empreendimentos hoteleiros que fazem parte do espaço: três hotéis, dentre eles um fica diretamente no espaço da praia; oito bares murados que também se situam na área da praia; vinte e oito condomínios de luxo espalhados por toda a extensão da península e todos em terreno da marinha.



Figura 2: Península da Ponta d'Areia  
Fonte: Google Maps

A escolha desses empreendimentos para compor a pesquisa se justifica em função da localização próximo à praia de cada um deles. A península da Ponta d'Areia possui diversos empreendimentos hoteleiros, sendo que alguns desses ocupam espaços irregulares segundo a legislação brasileira.

### 3 COMO SE DEFINE O SETOR HOTELEIRO?

O objetivo deste tópico é evidenciar os conceitos de serviços hoteleiros a partir suas práticas comerciais e dos serviços prestados em hospitalidade, levando em consideração o panorama nacional. Acredita-se que o setor hoteleiro não se resume apenas aos meios de hospedagem, seus conceitos e significados estão para além dos meios de hospedagem e hotéis, perpassando pela qualidade dos serviços prestados e a satisfação daqueles que os usufruem.

Destarte, a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR, 2017, p. 8), considera empresa hoteleira como “empresa jurídica que explore ou administre meio de hospedagem e que tenha em seus objetivos sociais o exercício da atividade hoteleira”. Do mesmo modo, Sancho (2001, p. 79) preceitua que a hotelaria pode ser definida como “o sistema comercial de bens materiais e inatingíveis dispostos para satisfazer às necessidades básicas de descanso e alimentação dos usuários fora de seu domicílio”.

Deste modo, a hotelaria caracteriza-se como um empreendimento comercial que tem por finalidade a oferta de serviços ligados ao receber bem, prestados com qualidade e que satisfaça totalmente as necessidades e anseios de seus visitantes. A esse respeito, Camargo (2011) conceitua a hotelaria a partir dos serviços ligados ao domínio comercial da hospitalidade, em que a atenção com o relacionamento pessoal na prática do comércio se faz primordial, assim como as preocupações de gestão ligadas a prestação dos serviços.

Os serviços de hospitalidade compreendem tanto os de hospedagem quanto os de alimentação (MEC, 2000). Os serviços de hospedagem são ofertados por hotéis, colônias de férias, condomínios residenciais e de lazer, instituições esportivas, educacionais, militares, hospitais, acampamentos, navios, coletividades, albergues, abrigos para grupos especiais, como idosos, crianças, jovens, cumpridores de penas, etc. já os de alimentação são prestados em bares, restaurantes e similares, comerciais ou não, autônomos ou integrados àqueles vários meios de hospedagem ou a empresas, escolas, clubes, parques, aviões, trens, etc. ou, ainda, em produção para buffet, banquete, catering, entrega direta, distribuição em pontos-de-venda, etc (MEC, 2000).

A hotelaria, segundo Sidonio (2015, p.19) corresponde a “uma indústria de bens de serviço como qualquer indústria, possui suas características próprias e

sua finalidade principal é o fornecimento de hospedagem, alimentação, segurança e vários outros serviços relacionados à atividade de bem receber”. O autor ainda enfatiza que os serviços hoteleiros possuem algumas particularidades, como:

Intangibilidade: São os serviços que não podem ser vistos, provados, sentidos ou mostrados, antes de comprados. Em hotéis esses indicadores são os apartamentos, a decoração, segurança, limpeza, a amabilidade dos funcionários, entre outros. Inseparabilidade: Os serviços são vendidos e, depois, tanto introduzidos quanto consumidos, simultaneamente. Quem fornece os serviços é parte desses serviços. O cliente está presente no momento em que o serviço é produzido. Dessa forma, a interação entre os funcionários e o cliente é uma característica especial dos serviços de hotelaria. Variabilidade: Os serviços dependem de quem os executa e de onde são prestados, tornando a padronização mais difícil de ser alcançada. Exemplo: a atitude do funcionário afeta a qualidade do serviço. Há diferenças na forma de atender de um funcionário para outro, e um mesmo funcionário pode apresentar variações de humor e de disposição de um dia para o outro. Investir em seleção e treinamento de pessoal é uma forma de diminuir a variabilidade dos serviços em hotéis. Perecibilidade: Serviços que não podem ser feitos com antecedência ou armazenados. A vaga ociosa de um hotel não poderá ser vendida novamente. Padronização: Os procedimentos para arrumação dos apartamentos, para servir os alimentos e bebidas, além de outros serviços, são padronizados em um hotel e se aplicam a todos os hóspedes. Qualidade da mão de obra: Grande parte das operações de um hotel está relacionada com a prestação de serviços pelos funcionários, por isso são fundamentais a seleção e a qualificação dos funcionários para o sucesso do hotel (SINDONIO, 2015, p.21-22).

Diante do exposto, nesta pesquisa adoto como setor hoteleiro, os empreendimentos que oferecem serviços ligados a hotelaria, ou seja, empreendimentos que tem por objetivo atender as necessidades dos clientes como dormir, alimentar, relaxar, estejam eles a procura de lazer, negócios, descanso, segurança e até mesmo moradia e que tenham como características a intangibilidade, inseparabilidade, variabilidade, perecibilidade, padronização e qualidade de mão de obra.

De tal sorte, é inegável traduzir o setor hoteleiro sem tudo o que lhe compõe, como os serviços de bares, restaurantes, lazer e hospedagem. Ao tratar da presença do setor hoteleiro em espaços públicos, compreende-se às demais espécies do gênero da indústria hoteleira, nos quais foram escolhidos para a pesquisa: meios de hospedagem, condomínios residenciais, restaurantes, bares e similares.

### 3.1 Panorama Nacional do Setor Hoteleiro

No Brasil, bem como anteriormente na Europa, a hotelaria nasceu por impulso inicial dos portugueses. Ainda que em solo brasileiro, as pessoas passaram a receber viajantes em suas próprias casas. A demanda de viajantes foi cada vez maior, fazendo com que colégios e mosteiros como o Mosteiro de São Bento, no Rio de Janeiro, recebessem viajantes ilustres no período colonial.

No século XVIII foi iniciado as primeiras instalações hoteleiras no Brasil, nas cidades de Rio de Janeiro e São Paulo. Andrade (2004) nos mostra que neste século começaram a surgir na capital Carioca as estalagens, ou casas de pasto, que ofereciam alojamento aos interessados, embriões e futuros hotéis. Enquanto que em São Paulo, Charles Burton fez a primeira classificação das hospedarias paulistanas.

O momento propulsor em hotéis no Brasil se deu através do incentivo fiscal que isentava por sete anos, de todos os emolumentos e impostos municipais, os cinco primeiros grandes hotéis que se instalassem no Rio de Janeiro. Surgiu então o Hotel Avenida, o maior do Brasil, inaugurado em 1908. (ANDRADE; JORGE, 1999, p.21).

Segundo Fabíola Martins dos Santos(2005)passados os tempos, em 1971, foi então inaugurado o primeiro grande hotel de rede internacional no Brasil. A *Hilton Internacional Corporation* viu em São Paulo uma vantajosa oportunidade de negócios, frente a crescente demanda turística executiva(viajantes a negócio) da capital. O Hotel possuía 400 quartos e obteve um desempenho positivo perante o mercado hoteleiro. A partir da iniciativa do Hilton outras redes hoteleiras visaram o potencial da hotelaria nacional.

Deste modo, além da crescente atração das redes internacionais, os sistemas políticos de incentivos fiscais desencadearam a multiplicação dos projetos, por redes e hospedagens locais e regionais, sobretudo no investimento no segmento de hotéis de luxo, notado a partir de 1970, conforme ressalta Santos (2005).

Na década de 1990, especificamente após 1994, marcou o início de uma nova fase de expansão da demanda do setor hoteleiro no Brasil, estimulada pelas políticas neoliberais promovidas pelo governo da época. A entrada de capitais estrangeiros, a política de privatizações, propiciou um ambiente favorável para entrada de novas redes internacionais e a ampliação do setor. Com a estabilidade econômica, as pessoas passam a viajar mais, dessa forma, ocorreu no período um incremento do turismo interno, bem como do turismo externo diante da entrada de novas empresas

internacionais e os investimentos em infra-estrutura e novos produtos turísticos.

Somente nos anos 1990 é que as grandes redes passam a construir no país hotéis mais econômicos e de padrão internacional, isso pelo alto grau de procura dos consumidores por esse produto. Foi também nessa época que ocorreu a abertura do país para a globalização, assim abrindo também o mercado do turismo de negócios. (GONÇALVES; KRITZ, 1998).

Atualmente, nota-se grande investimento em diversificados meios de hospedagem (a exemplo de hotéis, pousadas, hostels, camping, airbnb), entre outros empreendimentos (bares temáticos, foodtrucks, restaurantes, etc) que denotam presença marcante e indispensável da indústria hoteleira.

Com o advento da Copa do Mundo FIFA 2014 (sediada no Brasil) e das olimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro, muitos investidores em vários setores apostaram no Brasil – conseqüentemente, esse investimento foi impactante também na hotelaria. Deu-se início a diversas construções para suportar de modo eficiente a demanda turística, entretanto vários empreendimentos ficaram inacabados, e no ano de 2017 tivemos uma crise no nosso setor nacional.

De acordo com o site especializado em Hotelaria, Hospedin<sup>4</sup>, mesmo com a visão negativa da hotelaria brasileira em âmbito internacional, a indústria conseguiu se recompor, conforme figura 3.

*Hotelaria em Números - Brasil 2017 | Lodging Industry in Numbers - Brazil*

### Histórico da Performance – hotéis urbanos

Os quadros abaixo apresentam um histórico da performance dos Hotéis Urbanos (hotéis+flats) nos últimos 13 anos.

Ocupação   Room occupancy		
Ano   Year	Hotéis urbanos (hotéis & flats)   City hotels (hotels & condo hotels)	Variação   Change
2004	55.0%	-
2005	60.0%	9.1%
2006	58.0%	-3.3%
2007	63.0%	8.6%
2008	65.0%	3.2%
2009	63.0%	-3.1%
2010	68.0%	7.9%
2011	69.5%	2.2%
2012	65.6%	-5.6%
2013	65.9%	0.4%
2014	64.9%	-1.5%
2015	59.6%	-8.1%
2016	55.2%	-7.5%

Fonte | Source: JLL

Figura 3: Registro de Numero de Ocupação em hotéis e Flats brasileiros.

<sup>4</sup>Disponível em: < hospedin.com> Acesso em: 08 de jun de 2018.

Fonte: Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil (FOHB)

O registro de ocupação exposto na figura 3, o Brasil sofreu declínios significativos em seu desempenho devido a recessão econômica, as flutuações e ao impacto da nova oferta durante a copa do mundo e as Olimpíadas do Rio. (OLIVEIRA, 2018), Segundo se observa na tabela acima, o Brasil teve queda nas ocupações nos períodos de 2014 (taxa de 64, 9%) e 2016 (taxa de 55, 2%).

Diante desses números, a STR divulgou em março de 2018 pesquisa de expectativa do setor hoteleiro mais recente e mais agradável. O Brasil mostrou um aumento interanual de 10,2% em ocupação, atingindo u nível absoluto de 54, 2%. Essa subida, juntamente com um aumento de 1,4% da diária média, resultou num aumento da receita por quarto disponível (RevPAR). Esse salto interanual na ocupação foi o mais alto desde 2011. (OLIVEIRA, 2018)<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Artigo disponível em: <[www.revistahoteis.com.br/str-divulga-analise-do-desempenho-hoteleiro-no-brasil-em-2018/](http://www.revistahoteis.com.br/str-divulga-analise-do-desempenho-hoteleiro-no-brasil-em-2018/)>, Acesso em 15 de jun de 2018.

## 4 O PROCESSO DE APROPRIAÇÃO DAS PRAIAS BRASILEIRAS PELA HOTELARIA

Neste tópico discute-se a dinâmica do processo de apropriação das praias brasileiras pelo setor hoteleiro. Primeiramente observando o fator histórico do local, para compreender o fator econômico e social, que se conflitam com a posterior redação legislativa acerca das terras praianas.

Desde a colonização européia a zona costeira brasileira vem sofrendo inúmeras e intensas transformações, a contar da extração e destruição de vegetações nativas; construção de portos; escoamento de esgotos para o mar; a instalação de terminais e dutos de petróleo e gás, usinas termoelétrica e nuclear; bem como a expansão turística e especulação imobiliária, etc (RIBEIRO, 2013)<sup>6</sup>. De modo que, hoje, grandes centros urbanos estão localizados na zona costeira.

Instalar-se na zona costeira é, sem dúvida, privilégio da parte da alta sociedade, enquanto que também pertence a grande massa o direito de usufruir da beleza litorânea das cidades, consoante apontamentos de Santos (2009)<sup>7</sup>:

O turismo enquanto fenômeno social e que tem por objetivo de consumo o espaço, transforma-o em mercadoria pela sua lógica capitalista, uma vez que esta atividade não está alheia ao que acontece no mundo, pelo contrário, o mesmo também é dilatado pelas normas atuais vigentes. Ele é apenas um ponto na totalidade que é grande modifica-se a cada dia e por isso acredita-se que para estudar tal fenômeno, faz-se necessário olhá-lo não só por sua ótica, mas sim sob a ótica de um todo, pertencente a um mundo de controvérsias, interesses, mudanças repentinas, entre tantas outras características vigentes no atual contexto social.

Como já visto, a hotelaria consiste em um sistema comercial que abrange desde hotéis, pousadas, bares, restaurantes, flats, condomínios, entre outros, que são notadamente presentes, e, por ocasião, mais valorizados, nas zonas costeiras. Eis, então, o motivo da presença latente dos empreendimentos hoteleiros nas praias.

Apropria-se de um bem público de diferenciadas formas. Quando algo é apropriado, o proprietário tende a buscar lucro com isso. “O proprietário de uma

---

<sup>6</sup>Monografia Disponível em:<

file:///C:/Users/José%20de%20Ribamar/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/TCC\_Irene\_Chada%20(3).pdf> Acesso em: 01 de jun de 2018.

<sup>7</sup> Monografia Disponível em: < livros01.livrosgratis.com.br/cp045807.pdf> Acesso em: 01 de jun de 2018.

praia pode alugá-la para os banhistas ou deixá-la aberta e alugar espaços para vendedores ou mesmo moradores.” (TAKAKI, 2015)<sup>8</sup>

Esta segunda forma de apropriação é a mais recorrente no nosso cotidiano; é a realidade, em suma, das praias brasileiras. Observando a natureza dos serviços hoteleiros, pode-se afirmar que a indústria da hotelaria se apropria da zona costeira muito corriqueiramente, mesmo que a prática, à luz da Carta Magna seja inconstitucional.

A segunda forma de apropriação é menos frequente, entretanto existe. É o que observamos, por exemplo, na Ilha de Cururupu – a conhecida Ilha de Sarney – que não necessariamente aluga sua praia, mas cede para “convidados” e familiares. Situada no Município de Raposa e com área de aproximadamente 16 milhões de metros quadrados (BÓIS; KATTAH, 2013), o local é de propriedade da família maranhense Sarney e é palco de grandes mansões e cenários paradisíacos.

Sobre a Ilha de Sarney, Henrique Bóis e Eduardo Kattah (2013)<sup>9</sup>, relatam ainda:

Na face norte, um povoado conhecido como Canto, formado por 30 famílias de remanescentes do local, ainda vive como seus antepassados. Com a permissão do ex-presidente e senador José Sarney, a comunidade simples reside ali em casebres de madeira, cobertas de palha ou de telhas de amianto. Os moradores alegam que não têm permissão para construir casas de alvenaria.

Desta forma, Mazón e Aledo (2005) define esta como sendo uma prática do turismo residencial, e conceitua que é uma atividade que se dedica a urbanização, construção e venda de residências, cujos proprietários, que residem em outros lugares, as utilizam com a finalidade de residir ou veranejar, de forma permanente ou semipermanente, representando novas fórmulas de mobilidade e moradia da sociedade contemporânea. Essas residências à beira mar, bem como as comunidades, se constituem uma modalidade frequentemente comum.

Observa-se que o turismo residencial se estende por toda costa brasileira, mas não se restringe a ela. O turismo de lazer é um grande motivador de empreendimentos hoteleiros. Como já mencionado, cidades como São Paulo, são movidas pelo turismo de negócios (isso é observado desde o nascimento da hotelaria no Brasil), enquanto que a maioria das capitais do Nordeste, além de

<sup>8</sup> Artigo disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2021>> Acesso em 03 de jun de 2018.

<sup>9</sup> Artigo disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,a-ilha-da-discordia-na-terra-dos-sarney,1090011>> Acesso em 03 de jun de 2018.

mesclar seu público turista de negócio, também faz muita presença no turismo de lazer em função de suas praias e demais belezas naturais que são características nordestinas.

Notar a presença de serviços ligados à hoteleira nesses locais é inevitável. Os bares, restaurantes, casas de festa, etc, são negócios obrigatórios, isto é, empreendimento que anda de mãos dadas com o turismo. Nesse diapasão, inevitável também será notar a presença marcante de apropriadores de espaço público, que alugam espaços para oferecer serviços e apropriam-se de um bem público. As praias brasileiras são bens públicos, pertencentes à União, portanto, inalienáveis.

#### **4.1 A Legislação e a Apropriação Territorial do Brasil**

A Constituição Federativa do Brasil, em seu artigo 20 elenca os bens pertencentes à União, entre eles o mar territorial (inciso VI) e os terrenos de marinha e seus acrescidos (inciso VII) (Brasil, 1988). De modo conjugal, a lei infraconstitucional do Código Civil, em seu artigo 99 subdivide os bens públicos em três modalidades: os dominicais, os de uso especial e os bens de uso comum do povo. Deste modo, Di Pietro (1998) versa sobre a classificação de uso comum, que possui a maior relevância neste estudo, *in verbis*:

Consideram-se bens de uso comum do povo aqueles que, por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração. (DI PIETRO, 1998, p. 427)

Neste sentido, observa-se o equívoco aparente ao norte jurídico em relação as praias brasileiras. O que é expressamente vedado de privatização, na prática é comum e negligenciado. De mesmo modo, salienta Hely Lopes Meirelles (1996) sobre o caráter coletivo dos bens públicos:

Bens de uso comum do povo ou do domínio público: como exemplifica a própria lei, são os mares, praias, rios, estradas, ruas e praças. (...) No uso comum do povo, os usuários são anônimos, indeterminados, e os bens utilizados o são por todos os membros da coletividade – *uti universi* – razão pela qual ninguém tem direito ao uso exclusivo ou a privilégios na utilização do bem: o direito de cada indivíduo limita-se à igualdade com os demais na fruição do bem ou no suportar os ônus dele resultantes. (MEIRELLES, 1996, p.436-439)

A Zona Costeira é considerada Patrimônio Nacional pela Constituição de 88. Entretanto, pela grande extensão do litoral brasileiro e a difícil operacionalização de uma delimitação pelos critérios físicos ou biológicos, o PNGC (ANEXO I) delimitou a zona costeira pela unidade político-administrativa. Ou seja, zona costeira engloba o território dos municípios qualificados como costeiros mais o mar territorial. (RIBEIRO, 2013)

Além do exposto, há na legislação de 1988 que instituiu o “Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC<sup>10</sup> e regulamenta o uso e a ocupação da zona costeira marítima, que conceitua “zona costeira” como o “espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra”, “abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre”, estas a serem definidas por este plano. (art. 2ª, § único, Lei 7.661/88). Esta lei alargou o conceito antes disposto na constituição, dando grande ênfase nas praias.

Esta discussão acerca do acesso ao livre gozo comum ganha traçado ainda mais bem definido no artigo 10 do PNGC, bem como em seu parágrafo primeiro:

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 protegidos 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.(grifo meu)

O termo “sempre” utilizado na redação do artigo 10 da PNGC é, de certo modo, perigoso. Faz ter a clareza de que as normas brasileiras são editadas com muita frequência, mas que quando trazidas para o campo da realidade elas perdem sua aplicabilidade.

Carlos Eduardo Dantas de Oliveira Lima (2014) explica que o termo traz a inexorável ideia da livre utilização da área para todos. Isto porque ante todo o exposto da redação do artigo 10, vê-se, dessa forma, ser impossível o licenciamento de pessoas interessadas na utilização do espaço das praias, as quais desejam

---

<sup>10</sup>A primeira versão do PNGC foi apresentada em novembro de 1990 e aprovada na 25ª Reunião Ordinária do CONAMA. Sua publicação se deu na forma da Resolução CIRM nº 001/90, fazendo parte integrante da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938 de 31/10/1981, e da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), conforme diretrizes estratégicas de 12/05/1980.

utilizar estruturas permanentes, tais como barracas, bares, restaurantes, uma vez que estas impedem o livre acesso ao mar.

Ressalta-se ainda no § 1º, do artigo 10 do PNGC que “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.” Deste modo, a lei assegura a praia enquanto Valor de Uso para seus habitantes, não sendo permitido restringir - através de condomínios, casas particulares, hotéis ou qualquer que seja - o acesso à areia da praia e ao mar.

Em São Luís, há lugares nas praias que durante o *reveillón*, colocam toldos e limita o acesso a pessoas determinadas. Tal expediente frustra a regra do livre acesso às áreas de praia por toda a coletividade, representando, inequivocamente, ainda que de forma temporária, a privatização das praias. (LIMA, 2014)

A respeito do conceito de praia, os termos do § 3º, do art. 10, da Lei nº 7.661/88 – PNGC,

Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema.

A área de abrangência é demonstrada de forma detalhada no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II:

3.1. Zona Costeira - é o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais, abrangendo as seguintes faixas:  
 3.1.1. Faixa Marítima - é a faixa que se estende mar afora distando 12 milhas marítimas das Linhas de Base estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, compreendendo a totalidade do Mar Territorial. 3.1.2. Faixa Terrestre - é a faixa do continente formada pelos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira (...)

Pode-se dizer, com esteio nesse conceito, que nas áreas em que há urbanização consolidada, como as capitais e regiões metropolitanas, que as praias compreendem a faixa de areia entre o mar e a orla marítima (calçadão, ruas, avenidas etc) (LIMA, 2014) A definição de praia trazida pelo PNGC não pode ser utilizada para definir as terras na marinha. Essas últimas são conceituadas pelos arts. 2º e 3º do Decreto-lei 9.760/46, a saber:

Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831: a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das

marés; b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés. Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano. Art. 3º São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

É importante compreender a diferenciação desses conceitos jurídicos para que possamos analisar os institutos aplicáveis para cada um dentro de seus limites, possibilidades e vedações legais. Os terrenos da marinha possuem seu regime jurídico postulado no Decreto nº 9.760/46; essa norma dispõe sobre os bens da União, e já sofreu algumas mudanças no decorrer da década. Esse primeiro regime admite a restrição de áreas, inicialmente públicas, por particulares respeitada a forma da lei. Essa permissão se faz através de aluguel, aforamento ou cessão pela União ao particular, conforme disposto no seu artigo 64.

A imagem abaixo (FIGURA 5) ilustra o que se pode considerar terreno da Marinha. Estes, embora possam ter seu uso restringido pelo particular são de domínio da União. De acordo com o Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, a referência para essa demarcação não é a configuração do mar como se encontra hoje, mas sim a Linha do Preamar Média (LPM), que considera as marés máximas do ano de 1831. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2018)



Figura 4: Terreno da Marinha

Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018.

Deste modo, conforme nos mostra a imagem, podemos demarcar as zonas que pertencem à particulares, mas que tem por proprietário a União.

Os terrenos acrescidos de marinha são as porções de terras que antes eram cobertas pelo mar, ou eram mangues, praias ou canais marítimos, que foram aterrados após o ano de referência para a determinação da LPM (Linha do Preamar Média). Essa linha de demarcação é realizada pela Secretaria do Patrimônio da União por meio de estudo técnico. Só podem ser considerados de propriedade privada os terrenos alodiais, que são vizinhos aos terrenos da Marinha.

A ocupação privada dos Terrenos de Marinha, bem como dos acrescidos de marinha, seja por particulares, comércios ou indústrias, enseja o pagamento de uma retribuição pelo uso de um bem público, isto é, que pertence a todos os brasileiros. A depender do regime de ocupação do terreno, o responsável deverá recolher anualmente o foro ou a taxa de ocupação. Além disso,

sempre que houver comercialização de um imóvel em Terreno de Marinha deve haver o recolhimento do laudêmio. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2018)

Os Terrenos da Marinha foram incorporados pelo texto constitucional desde a Carta Magna de 1891, pois seriam imprescindíveis à defesa do país nos termos do art. 64 do referido texto. (ROMANO, 2017) Desde sua criação, o instituto dos terrenos de marinha foi moldado para ser submetido, via de regra, ao regime enfiteutico, como forma de gerar rendas de foros e laudêmios para o poder público concedente.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT criou uma restrição à venda ou remição de foro de certos imóveis situados em zona de marinha, pois o art. 49,§3º estabeleceu que a enfiteuse seria o regime aplicado obrigatoriamente aos terrenos situados na faixa de segurança (Faixa de Preamar). Essa faixa era definida desde 1946 no art. 100 da própria Lei 9760, distando 100 (cem) metros da costa marítima ou 1.320 (mil trezentos e vinte) metros de raio no entorno das fortificações e estabelecimentos militares. (ROMANO, 2017)

Pela legislação, as pessoas que ocupam imóveis nessas áreas têm apenas o direito de uso, já que a posse é pública. Os moradores são obrigados a pagar uma taxa anual, chamada de foro, pelo uso do terreno, que é recolhida pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão vinculado ao Ministério do Planejamento. (EHRHARDT, 2018) Caso os particulares queiram se desfazer de sua moradia, eles podem passar para terceiros com pagamento de laudêmio, que é uma taxa pela transferência do bem. Se o ente concedente precisar do espaço de volta, deverá indenizar o detentor de boa-fé pelas construções e benfeitorias realizadas, mas poderá o fazer mesmo sem o consentimento do detentor.

Muitos moradores, porém, entram com ações contra a União reivindicando a propriedade definitiva da área, com base no registro do imóvel em cartório. Porém não é válido para requerer a posse definitiva, já que a Constituição conferiu domínio público aos terrenos de marinha, os quais, dessa forma, não se tornam passíveis de usucapião. É notório que, após a demarcação da linha de preamar e a fixação dos terrenos de marinha, a propriedade passa ao domínio público e os antigos proprietários passam à condição de ocupantes, sendo provocados a regularizar a situação mediante pagamento de foro anual pela utilização do bem. (EHRHARDT,2018)

Deste modo, a concessão do direito real de uso é o contrato pelo qual o ente público de domínio transfere a utilização, podendo ela ser remunerada ou gratuita, de terreno público ao particular. Embora haja transferência, o direito real sob o bem

é resolúvel, e pode ser utilizada para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo, ou qualquer outra exploração de interesse social, consonante já o expresso do artigo 7º do Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

A concessão de uso, como direito real, diferente no que ocorre quando há só a posse, mas aqui há o “ânimo de proprietário”, então adere ao bem e o acompanha em todas as mutações, entretanto, é alienável por ato inter vivos e transferível por sucessão legítima e testamentária. (ROMANO, 2017)<sup>11</sup>

Rogério Tadeu Romano, 2017, nos mostra que, desde a inscrição da concessão, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos, civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas. Resolve-se a concessão antes de seu termo se o concessionário der ao terreno destinação diversa da estabelecida no contrato ou descumprir cláusula resolutória do ajuste, perdendo as benfeitorias que houver feito no imóvel (artigo 7º, §§ 1º e 3º). O instituto está previsto no Código das Cidades (artigo 4º, V, “g”) como instrumento de política urbana.

Nesse viés, os imóveis situados na Península da Ponta d’Areia são em parte ou em todo pertencentes a União, por serem terrenos da Marinha. Deste modo devem obedecer a legislação brasileira.

Entrementes, em junho de 2017 o governo estimou a possibilidade de dar a posse (não a propriedade ainda) aos moradores de áreas de terreno da marinha. “Os critérios ainda não estão fechados, mas uma das possibilidades é doar esses imóveis, que hoje pertencem à União, para as famílias classificadas como baixa renda. Residentes de condomínios de luxo poderão pagar para obter a posse plena.” (AGÊNCIA GLOBO, 2017)

Segundo dados do Ministério do Planejamento, existem hoje 502 mil pessoas cadastradas como moradores em terrenos de Marinha, que são áreas localizadas ao longo da costa brasileira e medidas a partir da linha preamar até 33 metros para dentro do continente. A maior parte (276 mil) é ocupante, ou seja, pessoas que não são proprietárias e pagam uma taxa de ocupação anual de 2% a 5% sob o valor do domínio pleno sob o terreno na União. Outros 217 mil são foreiros, essas pessoas possuem 83% do terreno (enquanto a União tem 17%) e pagam uma taxa de aforamento de 0,6% sobre o valor de domínio pleno do terreno da União. O restante dos cadastrados, um grupo de 8,5 mil pessoas, ocupa os terrenos da Marinha em outros regimes. (AGÊNCIA GLOBO, 2017)

Ademais, a reportagem mostra outros fatores como:

<sup>11</sup> Artigo disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/59537/as-formas-de-utilizacao-do-terreno-de-marinha/5> > Acesso em: 07 de jun de 2018.

Esses princípios constam do relatório do deputado Alceu Moreira (PMDB-RS) para a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 39, que extingue o conceito de terreno de Marinha e trata da propriedade desses imóveis. "O presidente Michel Temer viu com bons olhos a nossa ideia e deu prazo de 20 dias para que os ministros fechem uma proposta de regulamentação, quando ele voltará a se reunir conosco". (AGÊNCIA GLOBO, 2017)

Desta maneira, precisa-se definir, então, o que seria a tão falada posse e propriedade. Os Direitos Reais é o alicerce do direito das coisas; é o direito originado de uma relação (jurídica) entre o homem e a coisa, traduzindo apropriação de riquezas (valor econômico), tendo por objeto um bem material (corpóreo) ou imaterial (incorpóreo) *erga omnes*. A função específica dos direitos reais é de atribuição das coisas às pessoas, permitindo-lhes a apropriação e utilização, ou seja, obter benefícios do valor daquelas. (ASCENSÃO, 1993, p.704)

Nesse diapasão, compreende que o direito de propriedade é o mais importante dos direitos reais, porque a coisa fica submetida ao titular do domínio e em todos os seus serviços. Sendo assim, toda e qualquer força de utilização ou obtenção de serviços que a coisa permitir, está reservada ao proprietário. Enquanto que a posse é o uso de determinada coisa. A posse natural, também chamada de detenção, é quando existe uma relação de dependência entre o detentor da coisa para com outra pessoa, onde aquele conserva a posse em nome deste e em cumprimento de suas ordens ou instruções. (ASCENSÃO, 1993, p. 704)

Os moradores dos terrenos da marinha "possuem" uma espécie de Posse *ad Usucapio*<sup>12</sup>, pois há existência do ânimo de proprietário da coisa, boa-fé, competente registro em cartório, mas não pode ser considerada porque não possuem sentença judicial que lhe possam conferir esse direito em função de lei expressa e já citada. Ademais, como já mencionado também, moradores dessas áreas não são consideradas posseiras em nenhuma forma, pois uma vez que as terras são da União, a posse é comum, ou seja, de domínio público. São meras detentoras, autorizadas para usufruir e gozar do espaço, podendo ter seu direito de ali permanecer a qualquer momento retirado.

Já as praias, conforme dispõe o conhecido artigo 10 da PNGC, dispõe o diverso. As praias são espaços públicos inalienáveis. O público não pode sofrer

---

<sup>12</sup> Posse com todos os pré-requisitos para se tornar proprietário através do Usucapião: boa-fé, posse mansa (o particular se instala na terra sem ameaças e nem violência), e por fim, após o juiz analisar esses requisitos subjetivos com o requisito objetivo temporal (5 anos ininterrupto), ele prolatará sentença passando para o posseiro a propriedade definitiva do bem.

restrição por parte do particular para seu gozo; são abertas a livre utilização de todos, em regra.

Para uma gestão e um planejamento mais detalhados da Zona Costeira, a partir de 2001 é criado o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla), com uma articulação entre as esferas de poder e uma descentralização para a esfera municipal. São orientadas diretrizes gerais de disciplinamento de uso e ocupação na escala da Orla Marítima, a qual é definida como “a área de contato imediato terra/mar e de interface de processos terrestres e aquáticos (MORAIS; ZAMBONE, 2002, p.6)

O domínio público sobre o mar territorial compreende tanto a massa líquida como a porção terrestre sobre a qual se desenvolve o movimento das marés. Conteúdo e continente se integram no domínio marítimo que a União exerce, como um dos bens públicos de uso comum do povo. A porção submersa do território litorâneo caracteriza o leito do mar que se prolonga, sem solução de continuidade, na praia até o limite da máxima maré. (Tácito, 1997, p. 283)

Entretanto, embora seja garantido o acesso a qualquer cidadão e em qualquer sentido às praias brasileiras, deixa-se também limitado a passagem algumas situações excepcionais, quais sejam: os de interesse à segurança nacional e os incluídos em áreas protegidas por legislação específica. Logo, faz-se necessário salientar que os terrenos aforados (de domínio direto da União e domínio útil particular) ou os alodiais (domínio privado), que forem constituídos a título legítimo, são áreas protegidas por legislação específica.

O que se impõe ao intérprete, em hermenêutica construtiva, é a busca de adequada conciliação, pelo critério da razoabilidade, entre os princípios legais em aparente contradição. Nem deve ser descurado, sem qualquer proteção, o direito de acesso ao público, nem deve ser afrontado, indiscriminadamente, o direito dos proprietários vizinhos do bem público de uso comum. A solução razoável está, a nosso ver, em que se venha a constituir sobre a propriedade privada, a fixação de zona de servidão pública de trânsito a ser definida espontaneamente pelo proprietário ou mediante ato de autoridade. (TÁCITO, 1997, P. 286, 287)

Sobre o direito à propriedade privada e a limitação do espaço público, Rousseau, 1755, salienta:

O primeiro homem que cercou um pedaço de terra, que veio com a ideia de dizer “isto é meu” e encontrou gente simples o bastante para acreditar nele, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. (...) De quanta miséria e horror a raça humana poderia ter sido poupada se alguém simplesmente tivesse arrancado as estacas, enchido os buracos e gritado para seus companheiros: “Não dêem ouvidos a este impostor. Estarão perdidos se

esquecerem que os frutos da terra pertencem a todos, e que a terra, ela mesma, não pertence a ninguém” (2008 [1755], p. 80).

John Locke, por sua vez, entende que para uma propriedade ser legítima deve haver o trabalho misturado do homem àquilo que ele tirou do seu estado natural:

Ainda que a terra e todas as criaturas inferiores pertençam em comum a todos os homens, cada um guarda a propriedade de sua própria pessoa; sobre esta ninguém tem qualquer direito, exceto ela. Podemos dizer que o trabalho de seu corpo e a obra produzida por suas mãos são propriedade sua. Sempre que ele tira um objeto do estado em que a natureza o colocou e deixou, mistura nisso o seu trabalho e a isso acrescenta algo que lhe pertence, por isso o tornando sua propriedade. (LOCKE, p.42)

Ao remover este objeto do estado comum em que a natureza o colocou, por meio do seu trabalho adiciona-lhe algo que excluiu o direito comum dos outros homens. Sendo este trabalho uma propriedade inquestionável do trabalhador, nenhum homem, exceto ele, pode ter o direito ao que o trabalho lhe acrescentou, pelo menos quando o que resta é suficiente aos outros, em quantidade e em qualidade. (LOCKE,p.42)<sup>13</sup>

Entretanto, é necessário entender que, independente da ideologia acerca da gênese do instituto, é indispensável reconhecer este como um direito fundamental que deve ser tutelado pelo direito brasileiro; e ser também respeitados pelos demais agentes em prol da racional e consciente convivência em sociedade.

Luciano Takaki (2015)<sup>14</sup>, compreende que a privatização de praias é uma solução racional para a manutenção e administração destas. Nesse diapasão, a “apropriação de praias pode ser inconstitucional, mas proibi-la viola o nosso direito natural de propriedade”. “Sem o direito de propriedade e com tais recursos sendo ‘bens públicos’, podemos considerar que as praias são verdadeiras terras de ninguém e onde conflitos acabam sendo comuns. Afinal, arrastões são exemplos disso.”

Não existem recursos escassos que não podem ser apropriados. Eles devem ser apropriados justamente por serem escassos. Apenas assim haverá uma administração racional de tal recurso. Um recurso escasso apropriado pelo estado é um recurso roubado e que não pertence a ninguém. (TAKAKI, 2015)

A Constituição Federal vigente estabelece em seu Art.5º, inciso XXII, o direito fundamental à propriedade privada. “é garantido o direito de propriedade;” (Brasil, 1988). E conforme o Art. 60, § 4º do mesmo documento, “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:” o inciso IV cita “os direitos e garantias individuais” (Brasil, 1988). Aí se encaixa o direito de propriedade, isso

<sup>13</sup> Livro Digital disponível em: < [www.xr.pro.br/if/locke-segundo\\_tratado\\_sobre\\_o\\_governo.pdf](http://www.xr.pro.br/if/locke-segundo_tratado_sobre_o_governo.pdf)> Acesso em 01 de jun de 2018.

<sup>14</sup> Artigo disponível em: <[www.missesbrasil.com.br/privatizacaodepraias](http://www.missesbrasil.com.br/privatizacaodepraias)> Acesso em: 08 de jun de 2018.

significa que, enquanto a atual Constituição se manter em vigência, será impossível a supressão desse direito.

Quais os sujeitos no direito de propriedade? De um lado o sujeito ativo, o proprietário, qualquer pessoa física ou jurídica, desde que capaz. Do outro lado o sujeito passivo indeterminado, ou seja, todas as demais pessoas da sociedade que devem respeitar o meu direito de propriedade. (Menezes, 2004)<sup>15</sup>

Destarte, observa-se um choque entre direitos fundamentais. De um lado, o direito coletivo de uso e fruição de bem público pela coletividade, de outro, o direito a propriedade privada. Ambos os direitos são legítimos e protegidos pela ordem jurídica, afirma Caio Tácito, 1997, p. 284: “o direito privado do titular do domínio útil sobre os terrenos de marinha e do domínio pleno sobre os bens alodiais em contraste com o direito coletivo do povo ao uso regular das praias e dos mares”.

Dentro dessa natureza de discussão acerca de propriedade e compactação com o bem comum, o Estatuto da Cidade, em 2001, foi instituído pela Lei Federal 10.257. (ANEXO 2)

Sua redação foi produzida para reduzir a desigualdade social no país em razão da não organização do crescimento urbano até então, em obediência à determinação constitucional, especificamente nos artigos 182 e 183, traz diretrizes e regras gerais para a política de desenvolvimento urbano a ser executado pelo poder público municipal.

São Luís, como já apresentada anteriormente, com mais de quatro séculos de idade se configura uma das capitais mais antigas do Brasil. Por esse motivo, seu crescimento foi aleatório, não sendo produzidas, durante muitos anos, um planejamento da cidade.

Ao estabelecer normas de ordem pública e interesse social para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como o equilíbrio ambiental, o Estatuto das Cidades inaugurou uma série de novos mecanismos que, combinados com o Plano Diretor das cidades dão suporte a uma nova ordem urbanística. Técnicas tradicionais de planejamento urbano como implantação de taxas de ocupação, zoneamento, recuos, dentre outras, podem ser trabalhadas conjuntamente com institutos jurídicos, tais como a outorga onerosa do direito de construir, direito de superfície, direito de preempção e as operações urbanas consorciadas (FARIAS, 2011).<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Artigo disponível em: <<<http://www.rafaeldemenezes.adv.br/direitosreais/aula7.htm>> Acesso em 17 de jun de 2018.

<sup>16</sup> Livro Digital disponível em: < [https://www.passeidireto.com/arquivo/4571173/livro\\_estatuto-da-cidade\\_os-desafios-da-cidade-justa](https://www.passeidireto.com/arquivo/4571173/livro_estatuto-da-cidade_os-desafios-da-cidade-justa)> Acesso em: 07 de jun de 2018.

Ao município, por serem as necessidades dos habitantes do país o ponto alto do planejamento, e o modo mais fácil de concretizar tais diretrizes é em situações de menor escala, cabe a implementação das políticas públicas, de forma mais satisfatória do que em qualquer outro entefederativo.(ERNANDES, 2014)<sup>17</sup> E ele o faz pelo Plano Diretor.

Segundo o artigo 41 do Estatuto, cidades com mais de 20 mil habitantes são obrigadas a editar seu Plano Diretor, e deverá ser revisto pelo menos a cada dez anos. A cidade de São Luís, por óbvio, tem o seu, afinal trata-se de uma metrópole, mas que possui uma linguagem técnica; é muito genérico, ou seja, menciona as questões do município de forma muito rasa e por vezes omissa. Uma vez que o plano diretor é imprescindível pois deve servir de diretrizes para a construção de políticas públicas de desenvolvimento e expansão urbana e rural. (BRITO, 2009)

Nesse sentido, não há muito que se falar em relação ao que é previsto no Plano Diretor sobre a tratativa em relação a apropriação das praias e da zona costeira. O que tem-se são as normas constitucionais gerais e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, que disciplinam a matéria.

---

<sup>17</sup> Artigo disponível em: <[www.cartorioportobelo.com.br/imoveis-de-marinha-impossibilidade-de-concessao-de-posse-definitiva/](http://www.cartorioportobelo.com.br/imoveis-de-marinha-impossibilidade-de-concessao-de-posse-definitiva/)> Acesso em 07 de jun de 2018.

## 5OS REFLEXOS DA APROPRIAÇÃO E O USO DE BEM COLETIVO NA PENÍNSULA DA PONTA D'AREIA

Neste tópico, discute-se o processo de apropriação da Península da Ponta d'Areia conforme processo histórico de fundação do bairro, a importância da construção da ponte José Sarney e demais transformações para a mudança nas ocupações no bairro.

Observadas as disposições estabelecidas em lei, bem como analisado o universo da pesquisa, é chegada a hora de colher os resultados obtidos através da leitura, pesquisa bibliográfica, observação direta e diário de campo.

Nota-se que a Península da Ponta d'Areia é um espaço, de certo, estreito, que é cercado pelo mar em quase toda a sua integralidade. Por esse motivo ela pode ser considerada, na sua maior parte, como forma genuína de Terreno da Marinha. Repleta de Condomínios, bares, restaurante e Hotéis, a Península, em meio de tantos moradores, possui poucos donos: a União e os proprietários de terrenos alodiais (vizinhos do terreno da marinha). (FIGURA 6)



Figura 5: Península da Ponta d'Areia  
Fonte: Gilberto Léda<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Disponível em: < [gilbertoleda.com.br/2012/12/22/imagens-do-dia-espigao-trabalha-lentamente/](http://gilbertoleda.com.br/2012/12/22/imagens-do-dia-espigao-trabalha-lentamente/) > Acesso em: 13 de jun de 2018.

Constata-se, nessa região, presença marcante de muros em regiões de praias e terrenos da marinha. É cediço que as praias são de domínio e posse integralmente público, mas que se observa arbitrariedade quanto a facilidade de gozo de banhistas à praia. Segundo o artigo 10 do PNGC, a integralidade das praias deve ser aberta ao público, o que contrasta com a realidade do local.

Logo no início da península vemos a presença massiva de bares e casas de festa muradas, que, em que se pese, só pode ser usufruído por clientes daqueles estabelecimentos. De acordo com a legislação brasileira vigente, como já visto, esses empreendimentos ali situados, devem prescindir de passagem para qualquer que seja o público, sem óbice.

Essa indisponibilidade ao público foi observada por mim, na pesquisa direta de campo. Ao entrar no estabelecimento, dirigi-me a praia com um isopor que continha bebidas. Fiquei sentada na areia, junto de amigos que me ajudaram na pesquisa direta. O funcionário de estabelecimento, de imediato, nos avisou que nos só poderíamos permanecer ali se consumíssemos algo no bar.

Isso é, há restrições constantes no uso do espaço público pelos empreendimentos que ali se assentam.

Também se verifica a presença de um Hotel a beira da praia (O Hotel Sol)<sup>19</sup>, dificultando a entrada, gozo e usufruto do público geral. Tal empreendimento está em terreno da marinha, mas também insurge em limites de praia, o que, em obediência ao texto legal, não é permitido. Só se permite nos terrenos da marinha que não sejam as praias. As praias brasileiras devem sempre ser abertas ao público, mas é sabido que essa não é a realidade em boa parte da zona costeira brasileira, a praia da Ponta d'Areia não é a exceção.

O espaço é também repleto de condomínios, destes nenhum está alocado nas praias, mas sim nos terrenos da marinha. De tal forma, apresentam condição legal para ocupar o espaço.

Além dessas irregularidades constatadas nesse estudo, a poluição latente na praia, provenientes dos grandes empreendimentos sem respeito às normas ambientais, e também a função do desagüe direto do poluído rio anil no mar, faz com que a área seja iminentemente inapropriada.

---

<sup>19</sup> Estrela mais brilhante da constelação.

O plano diretor do município de São Luís, a Lei nº 4.669 de 11 de outubro de 2006, objetiva, entre outras coisas:

“o controle da expansão do perímetro urbano do município, com vistas a assegurar as condições socioambientais da área rural e a permanência das comunidades centenárias e suas práticas produtivas e culturais ligadas a terra e ao mar; a cooperação entre os governos e a iniciativa privada no processo de urbanização, em atendimento ao interesse coletivo; (...) o planejamento territorial do desenvolvimento da cidade, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre a vida humana e o meio ambiente”.( SÃO LUÍS, Lei nº 4.669/2006).

É de fácil constatação observar que a Península da Ponta d’Areia não atende mais às comunidades centenárias e suas práticas produtivas e culturais ligadas a terra e ao mar; nem tampouco vê-se as políticas públicas efetivas de modo a evitar e corrigir os efeitos negativos ao meio ambiente e a vida humana em função do crescimento urbano distorcido, como o plano diretor ludovicense postula.

O que se observa, *in loco*, são espaços quase completamente utilizados/ murados por construções milionárias. A Península da Ponta d’Areia, em poucas décadas, tornou-se o metro quadrado mais caro da cidade, mas tornou-se também (junto com o restante do bairro da ponta D’areia) o ponto costeiro mais poluído da capital.

### **5.1 Apropriação por Meios de Hospedagem**

A Península da Ponta da Areia conta com três meios de hospedagem situados na beira da praia e no terreno da marinha. Entre esses grandes empreendimentos hoteleiros, a discussão central se encontra no Hotel Sol. Situado a beira da praia, sua fundação se deu em 1987 – antes da Constituição da República Federativa do Brasil datada promulgada em 1988.

Segundo a legislação vigente, o hotel é uma propriedade particular se encontra em na praia. Sua instalação na praia é causa de impedimento de livre gozo comum, o que contrasta com as leis que tratam do espaço público.

É notório que, após a demarcação da linha de preamar e a fixação dos terrenos de marinha, a propriedade passa ao domínio público e os antigos proprietários passam à condição de ocupantes, sendo provocados a regularizar a situação mediante pagamento de foro anual pela utilização do bem. (EHRHARDT, 2018)

Embora a construção do hotel tenha sido feita antes da promulgação da Constituição de 88, não é possível alegar que não haviam legislações anteriores que não dispunham acerca da matéria.

No direito brasileiro, o Decreto n. 6.617, de 29 de agosto de 1907, já dispunha sobre os terrenos de marinha e especificamente sobre a utilização das praias, proibindo, claramente, construções nos Terrenos de Marinha e, por conseguinte, nas praias.

A Carta Republicana, as praias são protegidas das atividades particulares e devem ser de fruição universal, sem contar que elas devem estar abertas e disponíveis para a proteção nacional.

Tal regime, como já visto, se extrai do fato de as praias serem "fronteiras naturais" do país, e, nessa condição, devem ter tratamento diferenciado das demais terras públicas, e mesmo de outros bens de uso comum do povo, como ruas, avenidas e praças. Devem ser tratadas como "faixa de fronteira", que, no §2º do citado artigo, são definidas como "a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada como fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei". (da SILVA, 2008)

A Lei n. 7.661/88 foi regulamentada pelo Decreto n. 5.300, de 07 de dezembro de 2004, que em seu artigo 21 repete o conceito de praias constante da Lei, ainda em vigor.

Convém destacar, do Decreto, as disposições constantes do §1º do artigo 21, o qual estabelece que a Administração Municipal deverá assegurar, dentro do planejamento urbano, o livre acesso às praias pela população, e deverá, para tanto, adotar como critérios: I – nas áreas já ocupadas por loteamentos à beira mar, sem acesso à praia, o Poder Público Municipal, em conjunto com o órgão ambiental, definirá as áreas de servidão de passagem, responsabilizando-se por sua implantação, no prazo máximo de dois anos, contados a partir da publicação deste Decreto; e II – nas áreas a serem loteadas, o projeto de loteamento identificará os locais de acesso à praia, conforme competências dispostas nos instrumentos normativos estaduais e municipais; III - nos imóveis rurais, condomínios e quaisquer outros empreendimentos à beira mar, o proprietário será notificado pelo poder Público Municipal, para prover os acessos à praia, com prazo determinado, segundo condições estabelecidas em conjunto com o órgão ambiental.

Nota-se que esse espaço de servidão não é respeitado pelo Hotel Sol. Sua estrutura é completamente feita pensando na satisfação apenas de seus clientes. Não há passagem de servidão. (FIGURA 8)



Figura 6: Varanda do Hotel Sol  
Fonte: Thaynara Correia

Na imagem acima observa-se uma passagem para o mar. Entretanto esta não pode ser confundida como área de servidão, uma vez que para passar por ela deve-se primeiro passar pela entrada do hotel e pedir permissão à recepcionista. Área de servidão deve atender ao público de forma indiscriminada e deve ser de fácil acesso.

Vê-se, pois, que a vocação das "praias" para o uso comum do povo não é recente, e decorreu de um processo de construção histórica do instituto, notadamente sob influência do Direito Português e também das condições geográficas do litoral brasileiro, em face de sua grande extensão. Trata-se, pois, de fronteira natural do País, e tal como toda e qualquer zona de fronteira é região de segurança do Estado. Como nos diz Roberto Santana de Menezes, "As marinhas sempre tiveram um tratamento diferenciado das demais terras do Estado, em face da sua localização estratégica, uma interface com o mar." (SILVA, 2018)



Figura 7: Área de Lazer de frente para o mar  
Fonte: Thaynara Correia

A área de lazer do Hotel (FIGURA 9), bem como toda a sua estrutura, é um local ideal para aproveitar um espaço praiano e seguro, mas acaba por restringir o acesso à praia do público em geral. Como já mencionado anteriormente, o hotel ocupa um lugar impróprio, e sendo assim, deveria dispor em sua estrutura espeda de passagem para que qualquer pessoa possa utilizar a praia. Mas os preceitos legais não são atendidos pelo Empreendimento Hoteleiro.

Além do Hotel Sol, a Península possui o Hotel Sirius e Hotel Alpha Centauri<sup>20</sup>. Ambos são situados em terreno na marinha, precisam cumprir com os pré-requisitos legais que a legislação brasileira comporta como já mencionado anteriormente.

O Hotel Sirius localiza-se no início da península (FIGURA 10) em posição estratégica e muito procurada por turistas. Seus clientes podem “desfrutar do conforto de quartos aconchegantes com vista para o mar, para a Lagoa Jansen ou para a piscina, a apenas 6 km do centro de São Luís”. (HOTEL SIRIUS) O mesmo não está alocado à beira mar, mas sofre as influências da não propriedade do local em função do mesmo estar situado em terreno da marinha.

<sup>20</sup> Outras estrelas mais brilhantes da constelação para falar dos hotéis em analogia.

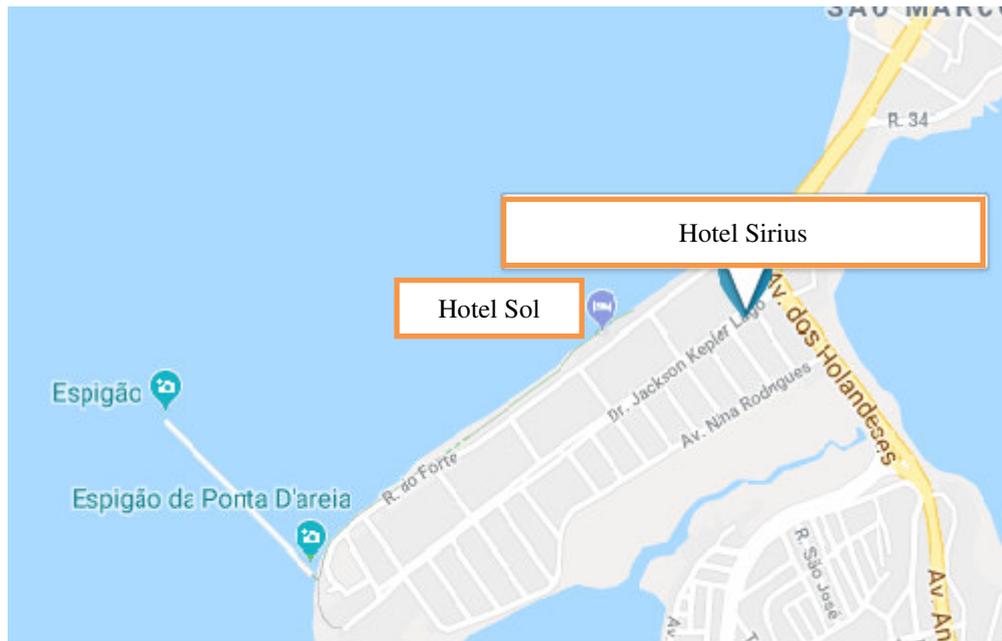


Figura 8: Localização do Hotel Sirius  
Fonte: Google Maps

O Hotel Alpha Centauri também segue as mesmas instruções normativas que o Hotel Sirius. Com localização privilegiada na Península da Ponta d'Areia, o hotel possui bons índices de avaliação de seus clientes, dispõe de estruturas modernas e não está situada em área de praia. (FIGURA 11)

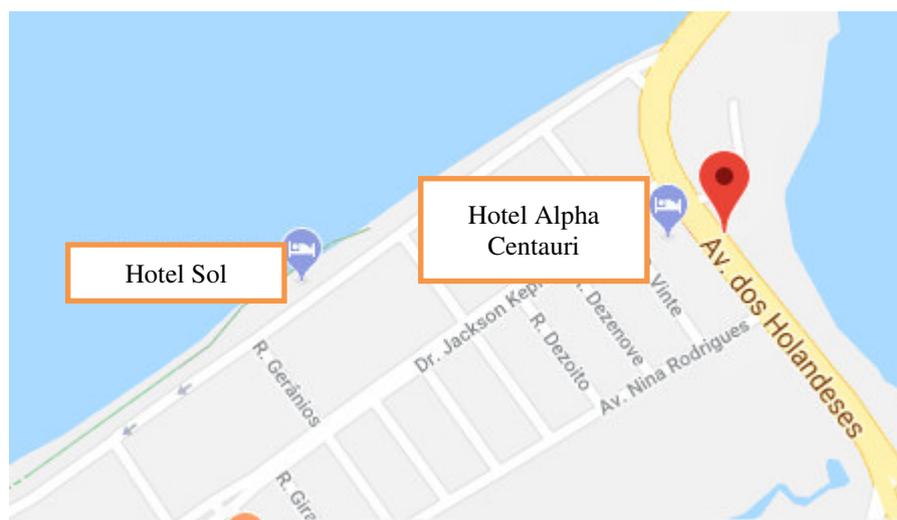


Figura 9: Localização do Hotel Alpha Centauri  
Fonte: Google Maps

Deste modo, os hotéis na península da ponta da areia encontram-se em terreno de marinha, entretanto o Hotel Sol é o mais polêmico em função da sua localidade na beira do mar. Como já mencionado, a área da praia pertence À União, é portanto, de natureza coletiva e inalienável, não podendo o particular apropriar-se para seu uso individual.

Nota-se falta de fiscalização por parte do poder público para cobrar o acesso coletivo e indiscriminado daquelas áreas pela população. Deste modo, compreende-se que o particular possui vasto domínio sobre os bens comuns em função da omissão de cobrança pelo ente público, que é o sujeito legítimo para agir em prol da coletividade.

## 5.2 Apropriação por Bares e Restaurantes

Os bares na península da Ponta d'Areia são vários, a maioria é murada, o que dificulta, e por vezes – segundo a constatação na pesquisa de campo – impossibilita o gozo e usufruto da população em geral de usar a praia. (FIGURA 12)



Figura 10: Bar murado na praia  
Fonte: Thaynara Correia

Os bares não possuem uma padronização como acontece no restante da Praia da Ponta d'Areia (fora da península). Suas estruturas não são convidativas e eles são completamente inseridos nas áreas de praia. Sua localização confere a inviabilidade dos muros que os cercam em respeito ao artigo 10 da PNGC - as praias devem ser de fruição universal.



Figura 11: Bar Murado na Praia  
Fonte: Thaynara Correia

Arbitrariamente os bares, no início da península, fecharam as praias através de muros para que apenas os seus clientes possam gozar do espaço. Há a confusão real acerca do direito de gozo do espaço público por qualquer cidadão com o direcionamento dos serviços e espaços para consumidores de fato. (FIGURA 13)

### 5.3 Apropriação por Condomínios

São vinte e oito condomínios de alto padrão que ocupam o espaço da Península da Ponta d'Areia, (FIGURA 14). Localizados no metro quadrado mais caro da cidade, os condomínios carregam consigo, além dos altos valores, grandes problemas.



Figura 12: Condomínio localizado na Península da Ponta d'Areia  
Fonte: Cyrela

Na região não há rede de esgoto suficiente para suportar a demanda cada dia mais crescente de imóveis na região. O problema é tão grave e antigo que obrigou o juiz titular da Vara de Direitos Difusos e Coletivos de São Luís a proibir que a Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA) emita atestado de viabilidade técnica para novas construção de mais empreendimentos no local. (FURTADO, 2017)

De certo, essa inviabilidade de construção é proibitiva para todo tipo de empreendimento, comercial ou residencial, uma vez que as questões ambientais devem ser respeitadas. A contínua poluição na Península da Ponta d'Areia é mais que o empecilho turístico, gerando uma negativa ao setor hoteleiro, mas também uma questão de saúde pública e desrespeito as questões ambientais

Ademais, os condomínios da península não invadem a linha da Preamar, ou seja, não estão situados na praia, mas sim nos terrenos da marinha. Isto é,

seguem os padrões e diretrizes já mencionados sobre a não propriedade, mas a mera cessão do direito de gozar sob do terreno da União.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo teve o objetivo de identificar o processo dinâmico da apropriação das praias brasileiras pelo setor hoteleiro, sobretudo a Península da Ponta da Areia em São Luís do Maranhão. Utilizando de objetivos intermediários, também se pretendeu identificar quais empreendimentos compõe o setor hoteleiro, bem como demonstrar os reflexos da apropriação na península da Ponta d'Areia.

Pode-se inferir a partir desse estudo que as praias são lugares cobiçados pela maioria das pessoas que buscam o litoral. Nesse modo, empreendimentos hoteleiros que possuem seu negócio próximo em praias conferem um grande diferencial competitivo frente a outros. Entretanto, deve-se ressaltar que os banhistas não devem ficar bitolados a esses empreendimentos como condicionante ao seu momento de lazer.

De certo, obtivemos algumas respostas que sempre direcionaram que o processo de construção social de apropriação daqueles espaços - relação histórica, econômica e política - e é compreendido que esse processo é sempre dinâmico e interligado, nunca inerte.

Outro aspecto que foi possível concluir nesse estudo diz respeito a contribuição do poder público frente ao tema. O poder público sempre pode interferir positiva ou negativamente nos espaços construídos historicamente que concentram vários interesses. Essa interferência pode ser dar através de ação (elaboração de leis, regulamentação, fiscalização do particular) como por omissão (descaso, negligência, etc).

Observou-se as duas formas de interferência do poder público, tanto a presença quanto omissões. A presença se confere pela edição de normas que estabelecem padrões e comportamentos nas zonas costeiras. A omissão consiste na negligência e freqüente falta de fiscalização nessas áreas. Empreendimentos hoteleiros estão há anos no mesmo lugar, agindo de forma arbitrária às leis e o poder público nada faz para impor que a determinação legal seja cumprida,

impedindo, desta forma, que a coletividade possa exercer seu direito de usufruto sobre a praia da península.

Enquanto que as normas brasileiras declaram as praias bens públicos, na prática elas são objeto de apropriações privadas. Tal realidade evidencia-se pelas relações de poder, com interesse ao que move o Estado e as classes dominantes: o que é vendável sempre prevalece ao que é aberto. Como colocaram Souza e Rodrigues (2004) em uma sociedade capitalista, o Estado tende a ser controlado pelas classes dominantes. E a partir de interesses e da lógica capitalistas são privatizados espaços litorâneos.

Os estudos realizados por essa pesquisa conferiram que a Península da Ponta d'Areia é um espaço que pouco pode ser utilizado pela população em geral. Há, no local, um dos mais importantes cartões postais da cidade, esse é aberto ao público, mas nos seus arredores constatamos a tomada do espaço também por bares quiosques e demais investimentos e serviços aos turistas que ali caminham, em um cenário repleto de natureza e prédios.

A península da Ponta d'Areia é um lugar de potencial turístico e mobiliário, mas que é negligenciada pelo poder público. Os empreendimentos hoteleiros que ali estão, como os bares, não estão preparados para lidar com o público, mas tão apenas com seus clientes.

O choque da apropriação de praias pelo setor hoteleiro é a confusão que se faz sobre a privatização de um lugar eminentemente público para a cessão de espaço imperativamente consumerista.

Grandes obras de valores altos como o espigão ainda não são suficientes para fazer melhorar os índices turísticos de São Luís. Embora a cidade esteja localizada entre as regiões litorâneas mais invejadas do Brasil – no Nordeste – as praias ludovicenses são, em sua grande maioria, inapropriadas para banho.

Além de praias em estado grave de poluição, a apropriação desses espaços praianos são empecilhos para a população em geral – e aqui também se inclui o turista.

Com base nisso, a sugestão de melhoria por parte Estado e os empreendimentos hoteleiros tem que observar os dispositivos legais que atendam mais a população, de modo a saber e efetivar o respeito à coletividade e às normas ambientais. Ao agir com tal postura estará também, inevitavelmente, melhorando o

turismo ludovicense; e não existe melhor maneira que fortalecer o setor hoteleiro, senão por esse caminho.

Espera-se que essa pesquisa tenha contribuído com o estudo sobre o conflito da apropriação de terras sobre as praias pelo setor hoteleiro na região da península da praia da Ponta da Areia. Vale ressaltar que esse estudo não esgota a perspectiva de novos assuntos, portanto, sugere-se que as novas pesquisas se aprofundem em entender a dinamicidade e relevância desses empreendimentos para o turismo, hotelaria para com o crescimento e desenvolvimento econômico regional e aprofundar a pesquisa sobre a execução das medidas já postuladas nas normas legais, para que os empreendimentos não deixem de oferecer seus serviços a seus clientes, mas que facilitem o acesso do público à praia de maneira indiscriminada.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, J. V. **Turismo: fundamentos e dimensões**. 8. ED. São Paulo: Ática, 2004.

ANDRADE, N.; BRITO, P. L.; JORGE, W. E. 6. ed. **Hotel: planejamento e projeto**. São Paulo: Senac, 1999

ASCENSÃO, J.de O. **Direito civil: reais**. 5. ed., rev., e ampl. Coimbra: Coimbra, 1993. 704 p.

BERVIAN, Pedro Alcino; CERVO, Arnaldo Luiz. **Metodologia Científica**. São Paulo – SP: Makron Books do Brasil, 1996.

BRASIL .Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização de Alexandre de Moraes. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 16 mai. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03//L76leis61.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03//L76leis61.htm)>. Acesso em: 15 de out. de 2016

BRITO, Cilícia Dias dos Santos Belfort. **O processo de uso e ocupação do solo urbano previsto no plano diretor de São Luís-MA**. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Federal de Rondônia, 2009.

BLUME, Bruno André. **Privatizar ou não Privatizar: eis a questão**. Disponível em:<<http://www.politize.com.br/privatizar-ou-nao-privatizar-eis-questao/?gclid=Cj0KEQjwp4fABRCer93Klpaki94BEiQAsXJMGmFBXp1clKYLyeToxyTwlgtQTt3N3UsEmtoCWqicsaAtu28P8HAQ>> Acesso em: 15 de out. de 2016.

BÓIS, Henrique; KATTAH, Eduardo. **A ilha da discórdia na terra dos Sarney**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,a-ilha-da-discordia-na-terra-dos-sarney,1090011>> Acesso em 04 de jun de 2018.

DA SILVA, Marcos Luiz. **O Regime Jurídico das Praias Marinhas**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11417/o-regime-juridico-das-praias-marinhas>> Acesso em: 15 de jun de 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** 9.ed. São Paulo: Atlas,1998.

DOS SANTOS, Fabíola Martins. **O Desenvolvimento do Setor Hoteleiro em Florianópolis – Santa Catarina - Brasil**. Disponível em: <[www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaturistica/62.pdf](http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaturistica/62.pdf)> Acesso em: 31 de mai de 2018.

EMBRATUR. **Anuário de 2017**. Brasília. 2018. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.com.br/turismo/programas\\_acoes/informacao\\_estudos/index.html](http://www.turismo.gov.com.br/turismo/programas_acoes/informacao_estudos/index.html)>. Acesso em 15 mai. 2018.

EHRHARDT, Daisy. **Imóveis de Marinha: Impossibilidade de Concessão de Posse Definitiva**. Disponível em: <[www.cartorioportobelo.com.br/imoveis-de-marinha-impossibilidade-de-concessao-de-posse-definitiva/](http://www.cartorioportobelo.com.br/imoveis-de-marinha-impossibilidade-de-concessao-de-posse-definitiva/)> Acesso em 13 de jun de 2018.

ERNADES, Jaqueline. **Estatuto da Cidade, Plano Diretor e Instrumentos Urbanísticos**. Disponível em:<<https://jaqueernandes.jusbrasil.com.br/artigos/150699973/estatuto-da-cidade-plano-diretor-e-instrumentos-urbanisticos>> Acesso em: 12 de jun de 2018.

FARIAS, Vanderlei de Oliveira; GOMES, Daniela; MUSSI, Andréa Quadrado (Org.). **Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: Ed. IMED. 2011. Disponível em: <[https://www.passeidireto.com/arquivo/4571173/livro\\_estatuto-da-cidade\\_os-desafios-da-cidade-justa](https://www.passeidireto.com/arquivo/4571173/livro_estatuto-da-cidade_os-desafios-da-cidade-justa)> Acesso em: 07 de jun de 2018.

FURTADO, Luis. **Justiça Proíbe Novas Construções na Península da Ponta d'Areia**. Disponível em:<<https://oimparcial.com.br/noticias/2017/09/justica-proibe-novas-construcoes-na-peninsula-da-ponta-dareia/>> Acesso em: 17 de jun de 2018.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo – SP: Atlas, 1991.

GONÇALVES, M. H. B.; KRITZ, S. **Introdução a turismo e hotelaria**. São Paulo: Senac, 1998.

GOVERNO DO BRASIL. **Cidade de São Luís completa 404 anos de história**. Disponível em:<[www.brasil.gov.br/editoria/turismo/2016/09/cidade-de-sao-luis-completa-404-anos-de-historia](http://www.brasil.gov.br/editoria/turismo/2016/09/cidade-de-sao-luis-completa-404-anos-de-historia)> Acesso em: 03 de jun de 2018.

G1 MA. **Quatro Pontos estão Próprios para Banho em Praias de São Luís**. Disponível em:<<https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/secretaria-do-meio-ambiente-atualiza-pontos-proprios-para-o-banho-nas-praias-de-sao-luis.ghtml>> Acesso em: 12 de jun de 2018.

HOSPEDIN. **Situação do Setor Hoteleiro no Brasil**. Disponível em:<<http://blog.hospedin.com/hotelaria/>> Acesso em: 15 de mai de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **São Luís, História**. Disponível em:<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/sao-luis/historico>> Acesso em 03 de jun de 2018.

LIMA, Carlos Eduardo Dantas de Oliveira. **O conceito de praia e seu regime jurídico**. ConteudoJuridico, Brasília-DF: 23 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48740&seo=1>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

LOCKE, John. **O segundo tratado sobre o governo civil**. Ed. Vozes. Disponível em:<[www.xr.pro.br/if/locke-segundo\\_tratado\\_sobre\\_o\\_governo.pdf](http://www.xr.pro.br/if/locke-segundo_tratado_sobre_o_governo.pdf)> Acesso em 01 de jun de 2018.

MAZÓN, Tomás, ALEDO, Antonio. **El Dilema del Turismo Residencial: turismo o desarrollo inmobiliario. Turismo residencial y cambio social: Nuevas perspectivas teóricas y empíricas**. Alicante: CAM, Obras Sociales / FRAX / Universidade de Alicante, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MENEZES, Rafael de. **Propriedade**. Disponível em: <<http://www.rafaeldemenezes.adv.br/direitosreais/aula7.htm>> Acesso em: 15 de out. de 2016.

MORAES, Antonio Carlos Robert e ZAMBONI, Ademilson. **Construindo o conceito de orla marítima. In PROJETO ORLA: Subsídios para um projeto de gestão**, Brasília: MMA/SQA; Brasília: MP/SPU, 2002, p. 5-9.

OLIVEIRA, Edgar J. **STR Divulga Análise do Desempenho Hoteleiro no Brasil em 2018**. Disponível em:<[www.revistahoteis.com.br/str-divulga-analise-do-desempenho-hoteleiro-no-brasil-em-2018/](http://www.revistahoteis.com.br/str-divulga-analise-do-desempenho-hoteleiro-no-brasil-em-2018/)> Acesso em: 15 de jun de 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS. **São Luís**. Disponível em:<<https://www.saoluis.ma.gov.br/pagina/47/>> Acesso em 03 de jun de 2018.

RIBEIRO, Irene Chada. **PRAIA PÚBLICA - Mergulhe nesse direito: acesso à praia e ocupação da orla marítima em Angra dos Reis – RJ**. Disponível em:<[file:///C:/Users/José%20de%20Ribamar/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/TCC\\_Irene\\_Chada%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/José%20de%20Ribamar/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/TCC_Irene_Chada%20(3).pdf)> Acesso em 04 de jun de 2018

ROMANO, Rogério Tadeu. **As Formas de Utilização do Terreno de Marinha**. Disponível em:<<https://jus.com.br/artigos/59537/as-formas-de-utilizacao-do-terreno-de-marinha/5>> Acesso em: 07 de jun de 2018.

SANCHO, A. **Introdução ao Turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

SANTOS, Fabíola Martins. **Uma Análise Histórico-Espacial do Setor Hoteleiro no Núcleo Urbano Central de Florianópolis (SC)**. Disponível em:<[livros01.livrosgratis.com.br/cp045807.pdf](http://livros01.livrosgratis.com.br/cp045807.pdf)> Acesso em: 02 de jun de 2018.

SANTOS, Jocilene; ROSENSTEL, Adônis. **História da Holetaria**. Disponível em: <[hotelando.blogspot.com/2011/05/pequena-historia-da-hotelaria.html](http://hotelando.blogspot.com/2011/05/pequena-historia-da-hotelaria.html)> Acesso em: 04 de jun de 2018.

SANTOS, Milton. **O território e o dinheiro**. In: \_\_\_\_\_; BECKER, Bertha K. Território, territórios: Ensaio sobre o ordenamento territorial, 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SERPA, Angelo. **O espaço público na cidade contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2007. 201 p

SILVA, Kelson de Oliveira. **Condomínios fechados, residências secundárias e o uso do espaço público pelo capital imobiliário. Observatório de Inovação do Turismo**—Revista Acadêmica. Vol. IV – Nº. 1 – Mar de 2009. 11 p.

SOUSA, Eriberto do Nascimento; TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi; RIBEIRO, Ruan Tavares. **Desenvolvimento de Atrações Turísticas: uma Análise do Espigão Costeiro em São Luís do Maranhão, Brasil**. Disponível em:<[festivaldeturismodascataratas.com/wp-content/uploads/2015/12/1.-Desenvolvimento-de-Atrações-Turísticas-Uma-Análise-do-Espigão-Costeiro-em-São-Luiz-do-Maranhão-Brasil.pdf](http://festivaldeturismodascataratas.com/wp-content/uploads/2015/12/1.-Desenvolvimento-de-Atrações-Turísticas-Uma-Análise-do-Espigão-Costeiro-em-São-Luiz-do-Maranhão-Brasil.pdf)> Acesso em 07 de jun de 2018.

VIEIRA, P. (org.) **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis: APED, 2003.

TÁCITO, Caio. **Acesso à Praia - Propriedade Privada - Servidão de Passagem**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/43006/44617>> Acesso em: 16 de out. de 2016.

TAKAKI, Luciano. **A Solução Racional: Privatizar as Praias**. Disponível em:<<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2021>> Acesso em: 01 de jun de 2018.

TIERS, Thiers Fabrício Santos. **DESENVOLVIMENTO GEOGRÁFICO DESIGUAL E COMBINADO: uma análise no bairro Ponta d'Areia, São Luís, Maranhão**. Disponível em:<<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/viewFile/16727/4345>> Acesso em: 16 de jun de 2018.

ANEXOS

**ANEXO 1 -PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO (PNGC II)**

## PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO (PNGC II)

### 1. Introdução

O Governo Brasileiro tem dado especial atenção ao uso sustentável dos recursos costeiros. Tal atenção expressa-se no compromisso governamental com o planejamento integrado da utilização de tais recursos, visando o ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos. Para atingir tal objetivo, concebeu e implantou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), implementando um processo marcado pela experimentação e pelo aprimoramento constante. O PNGC foi constituído pela Lei 7.661, de 16/05/88, cujos detalhamentos e operacionalização foram objeto da Resolução no 01/90 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), de 21/11/90, aprovada após audiência do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). A própria Lei já previa mecanismos de atualização do PNGC, por meio do Grupo de Coordenação do Gerenciamento Costeiro (COGERCO). Em todo esse período, houve um notável acervo de realizações, como a efetivação do processo do zoneamento costeiro, a criação e o fortalecimento de equipes institucionais nos Estados e o aumento da consciência da população em relação aos problemas da Zona Costeira. A presente revisão busca adequar o PNGC à sua prática atual, contemplando, assim, a experiência acumulada no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA) e pelos diversos executores de suas atividades, incorporando, conseqüentemente, as novas demandas surgidas no âmbito da sociedade, cujo marco balizador está representado nos documentos gerados pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como RIO-92, destacando-se a chamada “Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento” e a “Agenda 21”. Assim, a presente revisão contempla, por um lado, um “modo de fazer” já testado no âmbito da execução do PNGC, objeto de ampla discussão, interna e externa aos seus executores, cujo detalhamento é fruto de diversas publicações, o que possibilita, inclusive, sua ampla divulgação. Por outro lado, o atendimento das novas demandas surgidas implica o redirecionamento de suas atividades, levando-se em consideração que: - A Zona Costeira abriga um mosaico de ecossistemas de alta relevância ambiental, cuja diversidade é marcada pela transição de ambientes terrestres e marinhos, com interações que lhe conferem um caráter de fragilidade e que requerem, por isso, atenção especial do poder público, conforme demonstra sua inserção na Constituição brasileira como área de patrimônio nacional; - A maior parte da população mundial vive em Zonas Costeiras, e há uma tendência permanente ao aumento da concentração demográfica nessas regiões. A saúde, o bem-estar e, em alguns casos, a própria sobrevivência das populações costeiras depende da saúde e das condições dos sistemas costeiros, incluídas as áreas úmidas e regiões estuarinas, assim como as correspondentes bacias de recepção e drenagem e as águas interiores próximas à costa, bem como o próprio sistema marinho. Em síntese, a sustentabilidade das atividades humanas nas Zonas Costeiras depende de um meio marinho saudável e vice-versa (Programa de Ação Mundial para a Proteção do Meio Ambiente Marinho das Atividades Baseadas em Terra-item I.I); e - A atividade de gerenciamento deste amplo universo de trabalho implica, fundamentalmente, a construção de um modelo cooperativo entre os diversos níveis e setores do governo, e deste com a sociedade. Sob essa orientação, esta nova versão do PNGC (PNGC II) busca estabelecer as bases para a continuidade das ações, de forma a consolidar os avanços obtidos, e possibilitar o seu aprimoramento, mantendo a flexibilidade necessária para o atendimento da ampla diversidade de situações que se apresentam ao longo da extensa Zona Costeira brasileira. As definições destacadas no texto, em *itálico*, para efeito deste Plano, são listadas no Anexo “A”.

## 2. Princípios

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiros (PNGC) expressa o compromisso do Governo Brasileiro com o desenvolvimento sustentável em sua Zona Costeira, considerada como patrimônio nacional, tendo como princípios fundamentais:

- 2.1. A observância da Política Nacional de Meio Ambiente e da Política Nacional para os Recursos do Mar, de forma articulada e compatibilizada com as demais políticas incidentes na sua área de abrangência e de atuação;
- 2.2. A observância dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na matéria;
- 2.3. A observância dos direitos de liberdade de navegação, na forma da legislação vigente;
- 2.4. A utilização sustentável dos recursos costeiros em observância aos critérios previstos em Lei e neste Plano;
- 2.5. A gestão integrada dos ambientes terrestres e marinhos da Zona Costeira, com a construção e manutenção de mecanismos transparentes e participativos de tomada de decisões, baseada na melhor informação e tecnologia disponível e na convergência e compatibilização das políticas públicas, em todos os níveis da administração;
- 2.6. A necessidade de ser considerada, na faixa marítima, a área de abrangência localizada na plataforma continental interna, na qual os processos de transporte sedimentar e modificação topográfica do fundo marinho constituem parte integrante substancial dos processos costeiros, e ainda aquela porção de mar onde o efeito dos aportes terrestres sobre os ecossistemas marinhos é mais significativo;
- 2.7. A não-fragmentação, na faixa terrestre, da unidade natural dos ecossistemas costeiros, de forma a permitir a regulamentação da utilização de seus recursos, respeitando sua integridade;
- 2.8. A consideração, na faixa terrestre, das áreas marcadas por atividade sócio-econômico-cultural de características costeiras e sua área de influência imediata, em função dos efeitos dessas atividades sobre a conformação do território costeiro;
- 2.9. A consideração dos limites municipais, dada a operacionalidade das articulações necessárias ao processo de gestão;
- 2.10. A preservação, conservação e controle de áreas que sejam representativas dos ecossistemas da Zona Costeira, com recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas;
- 2.11. A aplicação do Princípio de Precaução tal como definido na Agenda 21, adotando-se medidas eficazes para impedir ou minimizar a degradação do meio ambiente, sempre que houver perigo de dano grave ou irreversível, mesmo na falta de dados científicos completos e atualizados; e
- 2.12. A execução em conformidade com o princípio da descentralização, assegurando o comprometimento e a cooperação entre os níveis de governo, e desses com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas estaduais e municipais.

## 3. Área de abrangência do PNGC

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

- 3.1.1. Faixa Marítima - é a faixa que se estende mar afora distando 12 milhas marítimas das Linhas de Base estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, compreendendo a totalidade do Mar Territorial.
- 3.1.2. Faixa Terrestre - é a faixa do continente formada pelos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira, a saber:
  - a) os municípios defrontantes com o mar, assim considerados em listagem desta classe, estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE);
  - b) os municípios não defrontantes com o mar que se localizem nas regiões metropolitanas litorâneas;
  - c) os municípios contíguos às grandes cidades e às capitais estaduais litorâneas, que apresentem processo de conurbação;
  - d) os municípios próximos ao litoral, até 50 km da linha de costa, que aloquem, em seu território, atividades ou infra-estruturas de grande impacto ambiental sobre a Zona Costeira, ou ecossistemas costeiros de alta relevância;
  - e) os

municípios estuarinos-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar, dada a relevância destes ambientes para a dinâmica marítimo-litorânea; e f) os municípios que, mesmo não defrontantes com o mar, tenham todos seus limites estabelecidos com os municípios referidos nas alíneas anteriores. Os novos municípios, criados, após a aprovação deste Plano, dentro do limite abrangido pelo conjunto dos critérios acima descritos, serão automaticamente considerados como componentes da faixa terrestre, tendo-se como referência a data de sua edição. Os municípios abrangidos pela faixa terrestre da Zona Costeira estão listados no Anexo “B” a este Plano e qualquer atualização necessária será feita por meio de proposta do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal - MMA.

#### 4. Instrumentos

Além dos instrumentos de gerenciamento ambiental previstos no artigo 9º da Lei 6938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, serão considerados, para o PNGC, os seguintes instrumentos de gestão:

4.1. 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 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.

#### 5. Objetivos

O PNGC tem, como finalidade primordial, o estabelecimento de normas gerais visando a gestão ambiental da Zona Costeira do País, lançando as bases para a formulação de políticas, planos e programas estaduais e municipais. Para tanto, busca os seguintes objetivos:

5.1. A

promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, subsidiando e otimizando a aplicação dos instrumentos de controle e de gestão pró-ativa da Zona Costeira; 5.2. O estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades sócio-econômicas na Zona Costeira, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população, e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural; 5.3. O desenvolvimento sistemático do diagnóstico da qualidade ambiental da Zona Costeira, identificando suas potencialidades, vulnerabilidades e tendências predominantes, como elemento essencial para o processo de gestão; 5.4. A incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais voltadas à gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos, compatibilizando-as com o PNGC; 5.5. O efetivo controle sobre os agentes causadores de poluição ou degradação ambiental sob todas as formas, que ameacem a qualidade de vida na Zona Costeira; e 5.6. A produção e difusão do conhecimento necessário ao desenvolvimento e aprimoramento das ações de Gerenciamento Costeiro.

## 6. Ações programadas

O elenco de ações, listadas a seguir, constitui a orientação sistemática para a continuidade do Gerenciamento Costeiro, nos níveis Federal, Estadual e Municipal a fim de serem alcançados os objetivos propostos, a partir do adequado detalhamento operacional: 6.1. Compatibilizar as ações do PNGC com as políticas públicas que incidam sobre a Zona Costeira, entre outras, a industrial, de transportes, de ordenamento territorial, dos recursos hídricos, de ocupação e de utilização dos terrenos de marinha, seus acréscidos e outros de domínio da União, de unidades de conservação, de turismo e de pesca, de modo a estabelecer parcerias, visando a integração de ações e a otimização de resultados. 6.2. Promover, de forma participativa, a elaboração e implantação dos Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento e dos Planos de Gestão, envolvendo ações de diagnóstico, monitoramento e controle ambiental, visando integrar o poder público, a sociedade organizada e a iniciativa privada. 6.3. Consolidar o processo de Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro dos Estados, promovendo a sua atualização, quando necessário. 6.4. Dar continuidade à implantação e à operacionalização plena do Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO). 6.5. Promover o fortalecimento das entidades diretamente envolvidas no Gerenciamento Costeiro, com atenção especial para a capacitação dos técnicos. 6.6. Promover a integração entre as demandas do PNGC e as ações das agências de fomento científico e tecnológico e das instituições de ensino e pesquisa. 6.7. Compatibilizar e complementar as normas legais vigentes, que incidam sobre a ocupação ou utilização de recursos ambientais da Zona Costeira. 6.8. Implementar ações visando a manutenção e a valorização das atividades econômicas sustentáveis nas comunidades tradicionais da Zona Costeira.

6.9. Planejar as ações do PNGC por meio da definição de prioridades e elaboração de Planos Operativos Anuais (POA), nos níveis Federal, Estadual e Municipal. 6.10. Sistematizar a divulgação das informações e resultados obtidos na execução do PNGC, ressaltando a importância do Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira.

## 7. Atribuições e competências

Considerando o disposto na Constituição Federal e na Lei no 7.661/88, as responsabilidades atinentes à execução das ações previstas no PNGC serão assim distribuídas: 7.1. Nível Federal 7.1.1. O Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), em função de sua área de competência e como órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), coordenará a implementação do PNGC, e terá ainda as seguintes atribuições: a) acompanhar e avaliar permanentemente a implementação do PNGC, observando a compatibilização dos Planos Estaduais e Municipais com o PNGC e as demais

normas federais, sem prejuízo da competência dos outros órgãos; b) promover a articulação intersetorial e interinstitucional; c) promover o fortalecimento institucional, mediante o apoio técnico, financeiro e metodológico; d) propor normas gerais, referentes ao controle e manutenção de qualidade do ambiente costeiro; e) promover a consolidação do Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO); f) estabelecer procedimentos para ampla divulgação do PNGC; e g) estruturar, implementar e acompanhar os Programas de Monitoramento, Controle e Ordenamento nas áreas de sua competência. O MMA estabelecerá estreita articulação com os órgãos e colegiados existentes a nível federal, estadual e municipal, cujas atribuições tenham vinculação com as atividades do Plano. Para dar apoio ao MMA, fica instituído: - Um Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), para promover a articulação das ações federais incidentes na Zona Costeira, a partir da aprovação de planos de ação federal. O MMA exercerá a função de Coordenador Nacional do Grupo; - Um Sub-Grupo de Integração dos Estados, vinculado ao GI-GERCO, para promover a integração dos Estados, entre si e com a União, em todas as questões relativas ao Gerenciamento Costeiro. O Sub-Grupo poderá organizar-se regionalmente para operacionalizar seus trabalhos.

7.1.2. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), de acordo com sua área de competência e como órgão executor federal das políticas e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, terá as seguintes atribuições de: a) executar a parte federal do controle e manutenção da qualidade do ambiente costeiro, em estrita consonância com as normas estabelecidas pelo CONAMA; b) apoiar e participar da consolidação do Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO); articulando-se com o MMA e os demais órgãos integrantes do SISNAMA nas ações necessárias à sua plena operacionalização; c) executar e acompanhar os Programas de Monitoramento, Controle e Ordenamento; d) propor ações e projetos para inclusão no Plano de Ação Federal; e) executar ações visando a manutenção e a valorização das atividades econômicas sustentáveis nas comunidades tradicionais da Zona Costeira; f) executar as ações do PNGC segundo as diretrizes definidas pelo MMA; g) elaborar Planos Operativos Anuais referentes às atividades de sua competência, de forma compatível com as prioridades definidas no Plano de Ação Federal;

h) subsidiar informações e resultados obtidos na execução do PNGC, com vistas ao Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira; i) colaborar na compatibilização das ações do PNGC com as políticas públicas que incidem na Zona Costeira; j) proceder o licenciamento ambiental dos empreendimentos ou atividades de repercussão regional ou nacional incidentes na Zona Costeira, em observância às normas vigentes; e l) promover, em articulação com os estados e municípios, a implantação de unidades de conservação federais e apoiar a implantação de unidades de conservação estaduais e municipais na Zona Costeira.

7.2. Nível Estadual Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, planejarão e executarão suas atividades de Gerenciamento Costeiro em articulação intergovernamental, com os municípios e com a sociedade. São atribuições dos Estados: a) designar o Coordenador do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro; b) elaborar, implementar, executar e acompanhar o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, obedecidas as normas legais federais e o PNGC; c) estruturar e consolidar o sistema estadual de informação do Gerenciamento Costeiro; d) estruturar, implementar, executar e acompanhar os programas de monitoramento, cujas informações devem ser consolidadas periodicamente em Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira Estadual; e) promover a articulação intersetorial e interinstitucional no nível estadual, na sua área de competência; f) promover o fortalecimento das entidades diretamente envolvidas no Gerenciamento Costeiro, mediante apoio técnico, financeiro e metodológico; g) elaborar e promover a ampla divulgação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e do PNGC; e h) promover a estruturação de colegiado estadual.

7.3. Nível Municipal Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, planejarão e executarão suas atividades de Gerenciamento Costeiro em articulação intergovernamental e com a sociedade. São atribuições dos Municípios: a) elaborar, implementar, executar e acompanhar o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, observadas as diretrizes do PNGC e do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro; b) estruturar o sistema municipal de informações do Gerenciamento Costeiro; c) estruturar, implementar e executar os programas de monitoramento; d) promover o fortalecimento das entidades diretamente envolvidas no gerenciamento costeiro, mediante apoio técnico, financeiro e metodológico; e e) promover a estruturação de colegiado municipal.

## 8. Fontes de recursos

Na execução do presente Plano serão consideradas as seguintes fontes de recursos: a) Orçamento Geral da União; b) Orçamentos Estaduais e Municipais e Agências Estaduais e Municipais de financiamento; c) Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), criado pela Lei no 7.797/89; d) Agências Federais de Financiamento; e) Agências Internacionais de Financiamento; f) Entidades e Instituições Financeiras Públicas e Privadas; e g) Doações e legados.

## ANEXO “A” Definições

Agenda 21 - programa de trabalho elaborado durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, que reflete o consenso mundial e um compromisso político no nível mais alto no que diz respeito a desenvolvimento e cooperação ambiental. Colegiado Estadual - fórum consultivo ou deliberativo, estabelecido ou não por instrumento legal, que busca reunir os segmentos representativos do governo e sociedade, que atuam em âmbito estadual, podendo abranger também representantes do governo federal e dos municípios, para a discussão e o encaminhamento de políticas, planos, programas e ações destinadas à gestão da zona costeira. Trata-se de mecanismo de facilitação do processo participativo, que possibilite a mediação dos conflitos de interesse e o encaminhamento de estratégias de ação articulada. Colegiado Municipal - fórum equivalente ao colegiado estadual, no âmbito municipal. Conurbação - conjunto urbano formado por uma cidade grande e suas tributárias limítrofes ou agrupamento de cidades vizinhas de importância paralela. Gestão Pró-Ativa - atividade que busca interferir antecipadamente nos fatores geradores dos problemas para minimizar ou eliminar sua ocorrência. Linha de Base - é a linha de baixa-mar ao longo da costa, tal como indicada nas cartas marítimas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelo Estado Costeiro. Milha Marítima - unidade de distância usada em navegação, e que corresponde a 1852 metros. Município Estuarino-Lagunar - unidade municipal cujo território localiza-se em região de ocorrência de sistemas estuarinos ou estuarino-lagunares, que se formam em função da interrelação dos cursos fluviais em seu desague no ambiente marinho. Patrimônio Nacional - conjunto de bens pertencentes à Nação Brasileira, de uso comum, cujas características especiais, de valor histórico, paisagístico, sócio-econômico, ambiental ou outras características congêneres, lhe conferem “status” especial, exigindo a preservação de suas condições básicas de existência. POA - Plano Operativo Anual, constitui-se no conjunto de projetos e ações físico-financeiras com vistas à operacionalização do PNGC, nas esferas federal, estadual e municipal. Política Nacional do Meio Ambiente - instituída pela Lei 6938, de 31 de agosto de 1981, visa à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Política Nacional

para os Recursos do Mar - tem por finalidade fixar as medidas essenciais à promoção da integração do Mar Territorial e Plataforma Continental ao Espaço Brasileiro e à exploração racional dos oceanos, compreendidos os recursos vivos, minerais e energéticos da coluna d'água, solo e subsolo, que apresentem interesse para o desenvolvimento econômico e social do País e para a segurança nacional. Princípio de Precaução - “Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para postergar a adoção de medidas eficazes, em função dos custos, para impedir a degradação do meio ambiente” (Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - JUN/92).

#### ANEXO “B” Relação dos municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira

Amapá Oiapoque, Calçoene, Amapá, Itaubal, Macapá, Santana e Cutias.

Pará Afuá, Chaves, Soure, Salvaterra, Cachoeira do Arari, Barcarena, Belém, Ananindeua, Santo Antonio do Tauá, Colares, Benevides, Vigia, São Caetano de Odivelas, Curuçá, Marapanim, Magalhães Barata, Maracanã, Salinópolis, São João de Pirabás, Primavera, Bragança, Augusto Corrêa, Vizeu, Santa Bárbara do Pará e Quatipuru.

Maranhão Carutapera, Luís Domingues, Godofredo Viana, Cândido Mendes, Turiaçu, Bacuri, Cururupu, Cedral, Guimarães, Bequimão, Alcântara, Cajapió, São João Batista, Anajatuba, Santa Rita, Rosário, São Luís, Raposa, Paço do Lumiar, São José de Ribamar, Axixá, Icatu, Humberto de Campos, Primeira Cruz, Barreirinhas, Tutóia e Araisos.

Piauí Cajueiro da Praia, Ilha Grande, Parnaíba e Luiz Correia.

Ceará Chaval, Barroquinha, Camocim, Cruz, Jiboca de Jericoacoara, Acaraú, Fortim, Itarema, Amontada, Itapipoca, Trairi, Paraipaba, Paracuru, São Gonçalo de Amarante, Caucaia, Fortaleza, Maracanaú, Maranguape, Horizonte, Pacajus, Itaitinga, Guaiúba, Pacatuba, Eusébio, Aquiraz, Pindoretana, Cascavel, Beberibe, Aracati e Icapuí.

Rio Grande do Norte Grossos, Tibau, Areia Branca, Mossoró, Carnaubais, Macau, Guamaré, Galinhos, São Bento do Norte, Pedra Grande, Touros, Maxaranguape, Rio do Fogo, Ceará-Mirim, Extremoz, Natal, Parnamirim, Nísia, Floresta, Senador Georgino Avelino, Goianinha, Arês, Tibau do Sul, Vila Flôr, Canguaretama, Baía e Formosa.

Paraíba Mataracá, Baía da Traição, Rio Tinto, Lucena, Cabedelo, João Pessoa, Bayeux, Santa Rita, Condé, Pitimbu, Caaporã e Alhandra.

Pernambuco Goiana, Itapissuma, Itamaracá, Agarassu, Abreu e Lima, Paulista, Olinda, Recife, Camaragibe, São Lourenço da Mata, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Cabo, Ipojuca, Sirinhaém, Rio Formoso, Tamandaré, Barreiros e São José da Coroa Grande.

Alagoas Maragogi, Japaratinga, Porto de Pedras, São Miguel dos Milagres, Passo de Camaragibe, Barra de Santo Antônio, Maceió, Pilar, Satuba, Paripueira, Santa Luzia do Norte, Coqueiro Seco, Marechal Deodoro, Barra de São Miguel, Roteiro, São Miguel dos Campos, Coruripe, Piaçabuçu, Feliz Deserto e Penedo.

Sergipe Brejo Grande, Pacatuba, Indiaroba, Pirambu, Santa Luzia do Itanhy, Barra dos Coqueiros, Laranjeira, Santo Amaro das Brotas, Riachuelo, Aracaju, Maruim, Nossa Senhora do Socorro, Rosário do Catete, São Cristóvão, Itaporanga D'Ajuda, Estância, Ilhas das Flores e Neópolis.

Bahia Jandaíra, Conde, Esplanada, Cardeal da Silva, São Felix, Mata de São João, Itanagra, Camaçari, Dias D'Ávila, Lauro de Freitas, Salvador, Simões Filho, Aratuípe, Candeias, Taperoá, São Francisco do Conde, Madre de Deus, Santo Amaro, Cachoeira, Saubara, Maragogipe, Salinas da Margarida, Itaparica, Vera Cruz, Jaguaripe, Valença, Cairú, Nilo Peçanha, Ituberá, Igrapiúna, Camamu, Maraú, Itacaré, Uruçuca, Ilhéus, Una, Canavieira, Belmonte, Santa Cruz de Cabralia, Porto Seguro, Prado, Alcobaça, Caravelas, Nova Viçosa e Mucuri.

Espírito Santo Conceição da Barra, São Mateus, Jaguaré, Linhares, Sooretama, Aracruz, Fundão, Serra, Vitória, Cariacica, Vila Velha, Viana, Guarapari, Anchieta, Piúma, Presidente Kennedy, Itapemirim e Marataízes.

Rio de Janeiro São João da Barra, São Francisco de Itabapoana, Campos dos Goytacazes, Quissamã, Carapebus, Macaé, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Armação dos Búzios, Cabo Frio, São Pedro d'Aldeia, Arraial do Cabo, Araruama, Saquarema, Maricá, Itaboraí, Niterói, São Gonçalo, Magé, Guapimirim, Duque de Caxias, Rio de Janeiro, São João do Meriti, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, Japeri, Belford Roxo, Itaguaí, Seropédica, Mangaratiba, Angra dos Reis e Parati.

São Paulo Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião, Ilha Bela, Bertioga, Guarujá, Santos, Cubatão, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém, Peruíbe, Iguape, Cananéia e Ilha Comprida.

Paraná Quaraqueçaba, Antonina, Morretes, Paranaguá, Pontal do Paraná, Matinhos e Guaratuba,.

Santa Catarina Itapoá, São Francisco do Sul, Joinville, Araquari, Balneário Barra do Sol, Barra Velha, Imaruí, Piçarras, Capivari de Baixo, Penha, Navegantes, Itajaí, Balneário Camboriú, Camboriú, Itapema, Porto Belo, Tijucas, Governador Celso Ramos, Biguaçu, Florianópolis, São José, Palhoça, Paulo Lopes, Garopaba, Imbituba, Laguna, Jaguaruna, Içara, Araranguá, Sombrio, São João do Sul, Bombinhas, Guaruva, Passo de Torres, Tubarão, Criciúma, Sangão e Santa Rosa do Sul.

Rio Grande do Sul Torres, Arroio do Sal, Três Cachoeiras, Três Forquilhas, Maquiné, Capão da Canoa, Terra da Areia, Xangrilá, Osório, Imbé, Tramandaí, Cidreira, Palmares do Sul, Viamão, Mostardas, Barra do Ribeiro, Tapes, Tavares, Camaquã, Arambé, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Rio Grande, Pelotas, Arroio Grande, Jaguarão e Santa Vitória do Palmar.

ANEXO 2 –ESTATUTO DA CIDADE (Lei 10.257/01)

**LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.**

[Mensagem de Veto nº 730](#)

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

[Vigência](#)

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I****DIRETRIZES GERAIS**

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os [arts. 182 e 183 da Constituição Federal](#), será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

~~h) a exposição da população a riscos de desastres naturais;~~ [\(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011\).](#)

h) a exposição da população a riscos de desastres. [\(Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

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. [\(Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013\)](#)

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. [\(Incluído pela Lei nº 13.116, de 2015\)](#)

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

~~III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;~~

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público; [\(Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

~~IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;~~

~~IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transportes urbanos e infraestrutura de energia e telecomunicações;~~ [\(Redação dada pela Lei nº 13.116, de 2015\)](#)

IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; [\(Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

## CAPÍTULO II

### DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

#### Seção I

##### Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

~~t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;~~ [\(Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009\)](#)

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)

u) legitimação de posse. — [\(Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009\)](#)

u) legitimação de posse. [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

## **Seção II**

### **Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios**

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

### **Seção III**

#### **Do IPTU progressivo no tempo**

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

### **Seção IV**

#### **Da desapropriação com pagamento em títulos**

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

## Seção V

### Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

~~Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.~~

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. ([Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017](#))

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de composses;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13.A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14.Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

## **Seção VI**

### **Da concessão de uso especial para fins de moradia**

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)

## **Seção VII**

### **Do direito de superfície**

Art. 21.O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22.Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

## **Seção VIII**

### **Do direito de preempção**

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. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

## **Seção IX**

### **Da outorga onerosa do direito de construir**

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-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. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

- I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
- II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
- III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

## **Seção X**

### **Das operações urbanas consorciadas**

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. [\(Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013\)](#)

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

~~VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;~~

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei; [\(Redação dada pela Lei nº 12.836, de 2013\)](#)

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013\)](#)

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas. [\(Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015\)](#)

Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no **caput** deste artigo, no que couber. [\(Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015\)](#)

## Seção XI

### Da transferência do direito de construir

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.

## Seção XII

### Do estudo de impacto de vizinhança

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.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

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.

### CAPÍTULO III

#### DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no [§ 4º do art. 182 da Constituição Federal](#);

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

§ 3º As cidades de que trata o **caput** deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. [\(Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

~~Art. 42-A. Os municípios que possuam áreas de expansão urbana deverão elaborar Plano de Expansão Urbana no qual constarão, no mínimo: [\(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011\)](#)~~

~~I – demarcação da área de expansão urbana; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011\)](#)~~

~~II – delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011\)](#)~~

~~III – definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011\)](#)~~

~~IV – definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011\)](#)~~

V – a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; — [\(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011\)](#)

VI – definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e — [\(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011\)](#)

VII – definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público. — [\(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011\)](#)

§ 1º – Consideram-se áreas de expansão urbana aquelas destinadas pelo Plano Diretor ou lei municipal ao crescimento ordenado das cidades, vilas e demais núcleos urbanos, bem como aquelas que forem incluídas no perímetro urbano a partir da publicação desta Medida Provisória. — [\(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011\)](#)

§ 2º – O Plano de Expansão Urbana deverá atender às diretrizes do Plano Diretor, quando houver. — [\(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011\)](#)

§ 3º – A aprovação de projetos de parcelamento do solo urbano em áreas de expansão urbana ficará condicionada à existência do Plano de Expansão Urbana. — [\(Vide Medida Provisória nº 547, de 2011\) – Vigência\)](#)

§ 4º – Quando o Plano Diretor contemplar as exigências estabelecidas no **caput**, o Município ficará dispensado da elaboração do Plano de Expansão Urbana. — [\(Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011\)](#)

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a [Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009](#), e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. [\(Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014\)](#)

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a [Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997](#). [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

I - demarcação do novo perímetro urbano; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

## CAPÍTULO IV

### DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

## CAPÍTULO V

### DISPOSIÇÕES GERAIS

~~Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.~~

Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel. [\(Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017\)](#)

~~§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.~~

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público. [\(Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017\)](#)

~~§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.~~

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras. [\(Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017\)](#)

§ 3º A instauração do consórcio imobiliário por proprietários que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores, não os eximirá das responsabilidades administrativa, civil ou criminal [\(incluído pela lei nº 13.465, de 2017\)](#)

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no [inciso II do art. 134 do Código Civil](#);

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

~~Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.~~

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do **caput** do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. [\(Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008\)](#) [Vigência](#)

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Art. 53.O art. 1<sup>º</sup> da [Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985](#), passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subsequentes: [\(Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001\)](#)

"Art. 1<sup>º</sup> .....

.....

[III](#) - à ordem urbanística;

....." (NR)

Art. 54.O art. 4<sup>º</sup> da [Lei nº 7.347, de 1985](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

"[Art. 4º](#) Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)." (NR)

Art. 55.O art. 167, inciso I, item 28, da [Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#), alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167. ....

I - .....

.....

[28](#)) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

....." (NR)

Art. 56.O art. 167, inciso I, da [Lei nº 6.015, de 1973](#), passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art. 167. ....

I - .....

[37](#)) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

[38](#)) (VETADO)

[39](#)) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57.O art. 167, inciso II, da [Lei nº 6.015, de 1973](#), passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art. 167. ....

II - .....

[18](#)) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

[19](#)) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

[20](#)) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Paulo de Tarso Ramos Ribeiro*

*Geraldo Magela da Cruz Quintão*

*Pedro Malan*

*Benjamin Benzaquen Sicsú*

*Martus Tavares*

*José Sarney Filho*

*Alberto Mendes Cardoso*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 11.7.2001 e [retificado em 17.7.2001](#)